

ТЕРНОПІЛЬСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ ЕКОНОМІЧНИЙ
УНІВЕРСИТЕТ
МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ

*Кваліфікаційна наукова
праця на правах рукопису*

Авраменко Ярослава Петрівна

УДК 342.9

ДИСЕРТАЦІЯ

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ІПОТЕЧНОГО
КРЕДИТУВАННЯ В УКРАЇНІ

12.00.07 – адміністративне право і процес;
фінансове право; інформаційне право

Подається на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук
Дисертація містить результати власних досліджень. Використання ідей,
результатів і текстів інших авторів мають посилання на відповідне джерело


Я. П. Авраменко

Науковий керівник

Галай Андрій Олександрович,
доктор юридичних наук, професор



Тернопіль, 2020

АНОТАЦІЯ

Авраменко Я. П. Адміністративно-правове забезпечення іпотечного кредитування в Україні. – Кваліфікаційна наукова праця на правах рукопису.

Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. – Тернопільський національний економічний університет. – Тернопіль, 2020.

Актуальність теми дослідження зумовлюється тим, що розвиток іпотечного кредитування є важливим маркером якості та прозорості економічного розвитку держави. Обсяг іпотечного кредитування чітко корелюється з добробутом суспільства, оскільки цей показник зростає лише у країнах, де люди мають стабільні прозорі доходи та впевнені у власному майбутньому, а інвестиційний клімат привабливий. Інший аспект важливості іпотеки для публічного управління – соціальний. Адже завдяки програмам іпотечного кредитування можливо впливати на реалізацію житлових прав людини, молоді, стимулювати економічний розвиток занедбаних регіонів.

Ще один чинник актуалізації – пов'язаність іпотеки з будівництвом як однієї із найрозвиненіших галузей економіки в Україні. Адже іпотека житла є одночасно способом залучити інвестиції у будівництво та реалізувати побудоване житло. Із земельною реформою відкриється новий ринок – іпотека землі.

Проте саме у цій сфері український ринок перебуває в кризі. Іпотечні кредити в Україні сьогодні складають 15-20% від загальної суми кредитів населення і після вагомих падінь 2005 та 2014-2015 років досить складно розвиваються. Адже відсоткова ставка у 16-25% річних є надто важкою порівняно з середньоєвропейськими 3-4%.

Вирішенню завдань адміністративно-правового забезпечення іпотечного кредитування сприяють євроінтеграційні процеси України. Цього стосується Комплексна програма розвитку фінансового сектору України до 2020 року, що

відповідає основним векторам Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом та меморандумів про співпрацю України з Міжнародним валютним фондом. Відповідно до цієї Програми, розвиток та ефективне функціонування ринку іпотечного кредитування знаходиться у прямій залежності від якості проведення реформ у сфері банківського сектору, небанківських фінансових установ та на фондовому ринку.

Тому питання публічного управління іпотечним кредитуванням є важливим елементом державної економічної політики, що передбачає створення стійкого правового фундаменту та адміністративного механізму, який забезпечуватиме ефективне правозастосування і захист прав усіх сторін іпотечних правовідносин. Серед завдань державних регуляторів ключовими є зростання інвестиційного та кредитного потенціалу України, зміцнення стійкості фінансової системи, зростання власної інституційної спроможності та створення умов для ефективного нагляду у цій сфері, відновлення та посилення довіри між учасниками кредитних відносин, стимулювання прозорості та рівноправної конкуренції учасників фінансового сектору, очищення кредитної системи від проблемних установ.

Унаслідок проведеного дослідження, на основі аналізу законодавства та його реалізації, вивчення релевантної теорії, а також національної і зарубіжної практики побудовано комплекс сучасних науково-обґрунтованих положень адміністративно-правового забезпечення іпотечного кредитування в Україні як інституту публічного управління, запропоновані конкретні шляхи удосконалення нормативних основ та практичної діяльності суб'єктів та учасників іпотечних правовідносин.

Так, у дисертації досліджено правову природу і генезис правовідносин у сфері іпотечного кредитування та його регулювання, за результатами чого синхронізовано основні етапи розвитку іпотеки у Західному світі та на українських землях. Важливим чинником дослідження адміністративно-правового забезпечення стало визначення розбудови іпотечної інфраструктури як основної цілі, що складає зміст публічного управління відносинами

іпотечного кредитування. Шляхом систематизації адміністративно-правових функцій та методів регулювання іпотечного ринку було побудовано комплексне бачення цих інструментів публічного впливу в Україні дотично до предмету дослідження. Дослідження правового регулювання публічного управління в сфері іпотечного кредитування дозволило охарактеризувати діяльність суб'єктів публічного управління цією галуззю та, зокрема, особливості відносин за участю Фонду гарантування вкладів фізичних осіб як особливого суб'єкта утримання у здоровому стані відносин іпотечного кредитування.

Дисертація складається із вступу, 2 розділів, які охоплюють 7 підрозділів.

Перший розділ "Теоретико-методологічні засади адміністративно-правового забезпечення іпотечного кредитування в Україні" складається з трьох підрозділів, у яких охарактеризовано комплекс питань теорії адміністративного права та історико-правового погляду на публічного управління сферою іпотеки.

З'ясовано, що становлення інституту іпотеки у різні історичні періоди зазвичай пов'язують з загально-світовим становленням, а також окремо розглядають за періодичністю у країнах, що перебували на території сучасної України в різні часові періоди. Запропоновано авторську періодизацію, що охоплює сім етапів розвитку іпотечних правовідносин і державного впливу на них. Зроблено висновок, що в різні історичні періоди функції держави у сфері іпотечних правовідносин, насамперед, спрямовані на забезпечення правового регулювання відповідних правовідносин, стимулювання розвитку інституту іпотеки, закріплення гарантій, а також забезпечення максимально ефективної взаємодії усіх суб'єктів іпотечних правовідносин.

Обґрунтовано, що іпотечний ринок є ключовою структурною складовою іпотечної системи та її інфраструктури. Саме іпотечні ринкові процеси підлягають найбільш детальному публічно-владному впливу з боку держави, які натомість, вимагають створення розумного балансу між публічним регулюванням та договірною свободою. Крім того, іпотечний ринок як об'єкт публічно-владного впливу і є складовою іпотечної системи, яка у свою чергу

має свою структуру, кожен елемент якої може виконувати окрему функцію системи.

Було визначено і детально охарактеризовано пристосовано до відносин іпотечного кредитування функції публічного управління. Наголошено, що з розвитком іпотечного ринку зростатиме значення функцій, які більш притаманні приватно-правовим відносинам, і щодо яких важливо удосконалити адміністративно-правовий інструментарій: регулювання, стимулювання, управління ризиками. Новими векторами адміністративно-правового забезпечення іпотечних правовідносин буде розвиток систем інформаційного та нормативного забезпечення суб'єктів ринку, підтримки соціально вразливих верств населення, слабких в економічному розвитку територій, іпотеки земель сільськогосподарського призначення.

Другий розділ "Система адміністративно-правового забезпечення іпотечного кредитування в Україні" складається з чотирьох підрозділів, у яких наведено авторське бачення практичних основ публічного управління іпотечними правовідносинами.

Визначено, що змішана приватно-публічна природа відносин урегулювання іпотечного кредитування зумовлює комплексне застосування норм адміністративного, цивільного, банківського, фінансового права. Додатковою специфікою правового забезпечення у цій сфері є відсутність між публічними та публічно-приватними регуляторами класичних відносин субординації. Їх місце займають відносини опосередкованого функціонального підпорядкування й координації. Детально охарактеризовано зміст адміністративно-правового забезпечення ринку іпотечного кредитування з боку Кабінету Міністрів України, Національного банку України, Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг, Національної комісії з цінних паперів та фондового ринку, Державної іпотечної установи, Фонду гарантування вкладів фізичних осіб, органів нотаріату, виконавчої служби та інших інституцій. Окремо запропоновано низку шляхів посилення ефективності управлінського впливу Фонду гарантування вкладів

фізичних осіб на відносини іпотечного кредитування, що стосуються покращення законодавчого регулювання, взаємодії з громадськістю та власної інформаційної політики.

Охарактеризовано особливості іпотечного кредитування та державного впливу на ці процеси у Великій Британії, Данії, Китаї, Німеччині, Польщі, США, Угорщині, Франції та підібрано низку трендів, які мають потенціал підсилити ефективність публічного впливу на іпотечні правовідносини в Україні.

Висновки до дисертації охоплюють узагальнення теоретико-методологічного характеру щодо публічного регулювання іпотечного кредитування, системне використання досвіду іноземних країн, конкретні підходи змістового та законодавчого адміністративно-правового урегулювання.

Ключовими із них є такі положення що запропоновані дисертантом *уперше* в українській науці адміністративного права:

- доведено, що публічне управління у цій сфері формує державні стандарти процедур оформлення і виконання іпотечних прав та зобов'язань, що в кінцевому результаті створює достатні правові передумови для функціонування ефективного іпотечного ринку;

- запропоновано розглядати формування іпотечного ринку та його інфраструктури як ключове завдання і зміст публічного управління у цій сфері. Ця діяльність є складником економічної функції держави і передбачає багатовекторні напрями діяльності публічних інституцій. Управління цим процесом передбачає необхідність враховувати структуру іпотечного ринку та його зв'язок з іпотечною системою держави, інтереси потенційно можливих суб'єктів-позичальників та зняття конфлікту між інтересами різних суб'єктів-учасників ринку, особливості територіального аспекту формування іпотечного ринку, фактори (умови та передумови), які впливають на його формування, систему ризиків, яка супроводжує кредитування іпотечного ринку, загальні тенденції розвитку економічних відносин в умовах євроінтеграційних процесів, що відбуваються в Україні;

- використано предметно-об'єктний підхід до класифікації функцій публічного управління у сфері іпотечного кредитування. За цим підходом публічне управління іпотечним кредитуванням диференційовано на такі функції: організаційна; прогнозування та планування розвитку іпотечної системи; регулювання; стимулювання; фінансового забезпечення; кадрового забезпечення; нагляду і контролю; управління ризиками.

Також за результатами дослідження було сформовано низку рекомендацій щодо оновлення концептуальних засад публічного регулювання іпотечних правовідносин та пропозицій до удосконалення законодавства та практики діяльності суб'єктів адміністративно-правового забезпечення іпотечного кредитування.

Ключові слова: адміністративно-правове забезпечення; іпотека; іпотечна інфраструктура; іпотечне кредитування; публічне управління; Фонд гарантування вкладів фізичних осіб.

SUMMARY

Avramenko Y.P. Administrative and Legal Support for Mortgage Lending in Ukraine. – Qualifying scientific work on the rights of the manuscript.

Thesis for a PhD of Law Degree in Specialty 12.00.07 – Administrative Law and Process; Financial Law; Information Law. – Ternopil National Economic University. – Ternopil, 2020.

The relevance of the topic of the study is due the development of mortgage lending is an important marker of quality and transparency of the country economic progress. The stage of mortgage lending clearly correlate with the wealth of citizens, as this figure only increases in countries where people have stable, transparent incomes and are confident about their own future and the investment climate is attractive. Another aspect of the importance of public administration of the mortgage is social. Because of the mortgage lending programs make possible to upgrade of

housing rights (for young people, to stimulate the economic development of disadvantaged regions etc).

However, Ukrainian economy in this area is in crisis. Mortgage loans in Ukraine today make up 15-20% of the total amount of household loans and after a considerable fall in 2005 and 2014-2015, they are developing quite slowly. The interest rate of 16-25% per annum is too much, especially compared with the average of 3-4% in Europe.

The task of administrative legal regulation of mortgage lending links with the European integration process of Ukraine. It accords the Conception for the Development of the Financial Sector of Ukraine until 2020, corresponds to the main vectors of the Association Agreement between Ukraine and the European Union and memoranda of cooperation of Ukraine with the International Monetary Fund. According to this Program, the development and effective functioning of the mortgage market is directly dependent on the quality of reforms in the banking sector, non-banking financial institutions and the stock market.

Thus, the dissertation examines the legal nature and genesis of legal relationships in the field of mortgage lending and its regulation, which results in synchronization of the main stages of mortgage development in the Western world and in Ukrainian lands. An important factor in the study of administrative and legal support was to identify the development of mortgage infrastructure as the main purpose that is the content of public management of mortgage lending. The study of the legal regulation of public administration in the field of mortgage lending allowed characterizing the activities of authority players in this area and, in particular, the relations with the participation of the Deposit Guarantee Fund as a special subject of maintaining a sustainable relationship of mortgage lending.

The dissertation consists of an introduction, 2 chapters, covering 7 sections.

The first chapter, "Theoretical and Methodological Foundations of Administrative and Legal Support for Mortgage Lending in Ukraine," consists the three divisions. They describe the complex issues of the theory of administrative law and the historical legal view of public management of the mortgage areas.

It means that the formation of a mortgage institute in different historical periods is usually associated with the Globe, and also separately considered by chronology in countries that have been on the territory of current Ukraine. The author's periodization includes seven stages of development of mortgage legal relations and state impact on them. Author concludes that in different historical periods the functions of the state in the sphere of mortgage legal relations were aimed at ensuring the legal regulation of relevant legal relations, stimulating the development of the mortgage players, securing rights, as well as ensuring the most effective interaction of all subjects of mortgage legal relations.

It emphasizes with the point of view the development of the mortgage market will increase the importance of functions that are more inherent in private legal relations, and for which it is important to improve the administrative and legal instruments: regulation, stimulation, risk management. Future vectors of administrative and legal support of mortgage legal relations will be development of systems of information and normative providing the rules of those special market players, support the socially vulnerable sections of country population, stimulation the economic development of different regions, especially agricultural.

The second chapter, "The System of Administrative and Legal Support for Mortgage Lending in Ukraine," consists of four sections, where is presented the author's vision of the practical directions of public mortgage management.

It is determined that the mixed private-public nature of the relations of mortgage lending regulation causes a complex using of the regulations of administrative, civil, banking, financial law. An additional specificity of legal support in this area is the lack of classic subordination relations. Relationships in that area is much more include the negotiation, functional coordination and another equal ways of impact.

The features of mortgage lending and governmental influence on these processes in China, Denmark, France, Germany, Hungary, Poland, the UK, the USA characterize a number of trends have been selected to enhance the effectiveness of public influence on mortgage legal relations in Ukraine.

The conclusions of the dissertation unite the conceptual theoretical and methodological positions of public regulation of mortgage lending, systematical cases of experience of foreign countries, specific approaches of efficient administrative legal regulation.

The main conclusions include the following recommendations that proposed the first time in the Ukrainian administrative law science:

- it is proved that public administration in this area forms the state standards of procedures for registration and adoption of mortgage rights and obligations, which creates sufficient legal preconditions for the functioning of an effective mortgage market;

- it is considered a key task and content of public administration in this area the creation an infrastructure of the mortgage market. This direction is an integral part of the economic function of the state and provides for multi-vector ways of activity of public players. Management of this process includes the knowledge of the structure of the mortgage market and its relationship with the state government system. It also involves the interests of potential borrowers and the landlords, the features of the territorial aspect of the formation of the mortgage market, the risk factors (conditions and prerequisites) that accompanies mortgage market lending, general tendencies of economic relations development in the context of European integration processes occurring in Ukraine;

- it is used a subject-object approach to the classification of public administration functions in the field of mortgage lending. In this approach, public management of mortgage lending is collected into the following functions: organizational; forecasting and planning of mortgage system development; regulation; stimulation; financial support; staffing; supervision and control; risk management.

Keywords: administrative legal regulation; deposit guarantee fund; mortgage; mortgage infrastructure; mortgage lending; public administration.

СПИСОК ПУБЛІКАЦІЙ ЗДОБУВАЧКИ

Наукові праці, в яких опубліковані основні наукові результати дисертації

1. Авраменко Я.П. Поняття та особливості ринку іпотечного кредитування. *National law journal: theory and practice*. 2018. № 2-1 (30). С.32-34.
2. Авраменко Я.П. Іпотечний ринок як об'єкт державного управління. *Журнал "Право і суспільство"*. 2018. № 4, ч.2. С. 98-103.
3. Авраменко Я.П. Формування інфраструктури іпотечного ринку як функція державного управління у сфері іпотечного кредитування. *Журнал "Підприємництво, господарство і право"*. 2018. №9 (271). С.126-131.
4. Авраменко Я.П. Нагляд та контроль як складники функції формування інфраструктури іпотечного ринку. *Журнал "Вчені записки Таврійського національного університету імені В.І.Вернадського", серія "Юридичні науки"*. 2018. №5, Том 29 (68). С.35-40.
5. Авраменко Я.П. Фактори впливу на ефективність державного управління іпотечним кредитуванням та їх класифікація. *Журнал "Науковий вісник Херсонського державного університету", серія "Юридичні науки"*. 2018. №4. С.110-114.
6. Авраменко Я.П. Загальна характеристика та ознаки підфункцій функції формування інфраструктури іпотечного ринку. *Журнал "Науковий вісник Ужгородського національного університету", серія "Право"*. 2018. Випуск 52. Том 2. С. 26-30.

Наукові праці, які засвідчують апробацію матеріалів дисертації

1. Авраменко Я.П. Історія становлення інституту іпотеки (стародавній період). *Правова держава: історія, сучасність та перспективи формування в Україні*: матеріали Міжнародної науково – практичної конференції (м. Ужгород, 16–17 лютого 2018 р.). Ужгород : Ужгородський національний університет, 2018. С.92-94.

2. Авраменко Я.П. Іпотека в Римському праві. *Сучасні проблеми правової системи та державотворення в Україні*: матеріали Міжнародної науково – практичної конференції (м. Запоріжжя, 23–24 лютого 2018 р.). Запоріжжя: Запорізька міська громадська організація "Істина", 2018. С.45-49.

3. Авраменко Я.П. Державне регулювання та нагляд за іпотечним кредитуванням. *Modern Jurisprudence of the European Union the interaction of law, rulemaking and practice* : International scientific conference. (Lublin, 17 April 2018). Lublin, 2018. С.8-9.

ЗМІСТ

Вступ	15
РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ АДМІНІСТРАТИВНО – ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ІПОТЕЧНОГО КРЕДИТУВАННЯ В УКРАЇНІ	24
1.1. Генезис відносин іпотечного кредитування та його регулювання в Україні	24
1.2. Зміст та принципи публічного управління відносинами іпотечного кредитування	47
1.3. Адміністративно-правові функції та методи регулювання іпотечного ринку в Україні	60
Висновки до першого розділу	83
РОЗДІЛ 2. СИСТЕМА АДМІНІСТРАТИВНО – ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ІПОТЕЧНОГО КРЕДИТУВАННЯ В УКРАЇНІ	100
2.1. Правове регулювання публічного управління в сфері іпотечного кредитування	100
2.2. Суб'єкти публічного управління іпотечним кредитуванням в Україні	114
2.3. Особливості публічного врядування відносин іпотечного кредитування за участю Фонду гарантування вкладів фізичних осіб	132
2.4. Іноземний досвід публічного регулювання іпотечного кредитування	150
Висновки до другого розділу	167
Висновки	178
Список використаних джерел	185
Додатки	206

ВСТУП

Актуальність теми дослідження. Розвиток іпотечного кредитування є важливим маркером якості та прозорості економічного розвитку держави.

Обсяг іпотечного кредитування чітко корелюється з добробутом суспільства, оскільки цей показник зростає лише у країнах, де люди мають стабільні прозорі доходи та впевнені у власному майбутньому, а інвестиційний клімат привабливий. Інший аспект важливості іпотеки для публічного управління – соціальний. Адже завдяки програмам іпотечного кредитування можливо впливати на реалізацію житлових прав людини, молоді, стимулювати економічний розвиток занедбаних регіонів.

Ще один чинник актуалізації – пов'язаність іпотеки з будівництвом як однієї із найрозвиненіших галузей економіки в Україні. Адже іпотека житла є одночасно способом залучити інвестиції у будівництво та реалізувати побудоване житло. Із земельною реформою відкриється новий ринок – іпотека землі.

Проте саме у цій сфері український ринок перебуває в кризі. Іпотечні кредити в Україні сьогодні складають 15-20% від загальної суми кредитів населення і після вагомих падінь 2005 та 2014-2015 років досить складно розвиваються. Адже відсоткова ставка у 16-25% річних є надто важкою порівняно з середньоєвропейськими 3-4%.

Тому питання публічного управління іпотечним кредитуванням є важливим елементом державної економічної політики, що передбачає створення стійкого правового фундаменту та адміністративного механізму, який забезпечуватиме ефективне правозастосування і захист прав усіх сторін іпотечних правовідносин. Серед завдань державних регуляторів ключовими є зростання інвестиційного та кредитного потенціалу України, зміцнення стійкості фінансової системи, зростання власної інституційної спроможності та створення умов для ефективного нагляду у цій сфері, відновлення та посилення довіри між учасниками кредитних відносин, стимулювання прозорості та рівноправної конкуренції учасників фінансового сектору, очищення кредитної системи від проблемних установ.

Вирішенню завдань адміністративно-правового забезпечення іпотечного кредитування сприяють євроінтеграційні процеси України. Цього стосується

Комплексна програма розвитку фінансового сектору України до 2020 року, що відповідає основним векторам Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом та меморандумів про співпрацю України з Міжнародним валютним фондом. Відповідно до цієї Програми, розвиток та ефективне функціонування ринку іпотечного кредитування знаходиться у прямій залежності від якості проведення реформ у сфері банківського сектору, небанківських фінансових установ та на фондовому ринку.

З огляду на наведене, дослідження особливостей державного управління у сфері іпотечного кредитування крізь призму удосконалення правового регулювання, виявлення можливих шляхів вирішення теоретичних і практичних проблем, що впливають на реалізацію закріплених у законодавстві положень, є актуальними для науки адміністративного права.

Науково-теоретичну основу дисертаційного дослідження складають праці вітчизняних та зарубіжних вчених, серед яких В.Б. Авер'янов, С.А. Агафонов, Г.В. Атаманчук, О.М. Бандурка, Л.М. Баранова, А.Г. Баришніков, І.А. Безклубий, К.С. Бельский, Ю. П. Битяк, О.І. Білик, Є.І. Білокур, О.Ю. Бобровська, В. І. Борисова, К.Л. Бугайчук, А.Ю. Васіна, К.М. Васьківська, Л.К. Воронова, В.М. Гаращук, А.М. Гоголев, С.К. Гречанюк, С.Д. Гринько, Р.Я. Демків, І.Р. Калаур, Л.В. Коваль, В.С. Куйбіда, В.Я. Малиновський, Д.І. Мейер, А.Ф. Мельник, Н.М. Мельтюхова, І.Б. Новицький, В.Ф. Опришко, А.В. Осипов, Л.А. Савченко, Л.А. Симонян, М.О. Снітчук, Є.Ю. Соболев, С.Г. Стеценко, В.П. Тимощук, Ю.А. Тихомиров, Н.П. Христинченко, Г.Ф. Шершеневич, О.С. Яворська та інші.

Серед дослідників, які спеціалізовано розроблювали іпотечні правовідносини, можна виділити таких як І.Є. Бучко, Л.А. Гербич, Ю.С. Довгаль, В.Ю. Дмитренко, А.В. Журавель, О.І. Заславська, Н.М. Квіт, О.І. Кіреєв, І.М. Кречотень, І.О. Лютий, Х. В. Майкут, В.Ю. Малий, А.В. Марачевська, Ю.Л. Мохова, О.Б. Німко, Н.І. Паляничко, В.Г. Першин, Н.В. Поліщук, В.Ю. Прокопенко, І.І. Пучковська, З.М. Руденко, С.В. Румянцева, В.І. Савич, Л.А. Свистун, А.С. Скірка, В.М. Слома, В.В. Стратійчук, Н.Н.

Товстолес, І.М. Цвігун, О.С. Цяпало, А.Р. Чанишева, Ю.Є. Холодна, П.В. Шестопапов та ін.

Разом з тим, згадані автори здебільшого розроблювали економічний або приватно-правовий аспекти іпотечного кредитування. Тоді як наш науковий інтерес складає правова природа та зміст публічно-управлінського впливу на цю сферу, ефективне адміністративно-правове забезпечення іпотеки в Україні, які залишаються актуальним предметом наукового дослідження.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами, грантами. Тематика дослідження відповідає завданням, визначеним у Стратегії сталого розвитку "Україна - 2020", Комплексній програмі розвитку фінансового сектору України до 2020 року. Тема дисертації виконана відповідно плану наукових досліджень Тернопільського національного економічного університету.

Мета і завдання дослідження. Метою дисертаційного дослідження є формування на основі комплексного дослідження положень адміністративно-правового забезпечення іпотечного кредитування в Україні науково-практичних висновків і пропозицій, спрямованих на розвиток доктрини адміністративного права, удосконалення чинного законодавства та національної практики правозастосування.

Мета дисертаційного дослідження обумовила необхідність постановки вирішення таких *завдань*:

- розкрити генезис правовідносин у сфері іпотечного кредитування та його регулювання на українських землях;
- визначити зміст та засади публічного управління відносинами іпотечного кредитування;
- систематизувати адміністративно-правові функції та методи регулювання іпотечного ринку в Україні;
- розкрити правове регулювання публічного управління в сфері іпотечного кредитування;

– охарактеризувати діяльність суб'єктів публічного управління іпотечним кредитуванням в Україні;

– розкрити особливості публічного врядування відносин іпотечного кредитування за участю Фонду гарантування вкладів фізичних осіб;

– охарактеризувати іноземний досвід публічного регулювання іпотечного кредитування;

– розробити теоретичні пропозиції та практичні рекомендації щодо удосконалення законодавства і практики у досліджуваних правовідносинах.

Об'єктом дослідження є суспільні відносини, що виникають у сфері публічного управління іпотечним кредитуванням.

Предметом дослідження є теоретичні положення та концептуальні підходи щодо адміністративно-правового забезпечення іпотечного кредитування, національне законодавство та правозастосовна практика, підходи інших держав щодо інституту публічного управління іпотечним кредитуванням.

Методи дослідження. У процесі дослідження використано загальнонаукові та спеціально-наукові методи, що забезпечили можливість реалізувати мету і завдання дослідження.

Історико-правовий метод застосовано для з'ясування походження іпотечного кредитування, дослідження тенденцій його розвитку на різних історичних етапах (підрозділ 1.1). За допомогою *формально-логічного методу* було досліджено особливості змісту і базових засад публічного управління іпотечним кредитуванням (підрозділ 1.2). *Метод системного аналізу* сприяв визначенню основних функцій та методів публічного управління іпотечним кредитуванням в Україні (підрозділ 1.3). *Діалектичний та системно-структурний методи* дали змогу встановити правову регламентацію відносин, пов'язаних із публічним управлінням у сфері іпотечного кредитування (підрозділ 2.1). *Функціональний метод та методи аналізу й синтезу* дозволили опрацювати правові та організаційні засади діяльності суб'єктів публічного управління у сфері іпотечного кредитування (підрозділи 2.2 та 2.3). За

допомогою порівняльно-правового методу було проаналізовано підходи щодо державного впливу на відносини іпотечного кредитування у іноземних країнах. *Метод моделювання* був застосований для розроблення рекомендацій та пропозицій щодо удосконалення законодавства та правозастосування у цій сфері відносин.

Наукова новизна отриманих результатів. Дисертація є одним із перших комплексних досліджень адміністративно-правового забезпечення іпотечного кредитування в Україні. Результатом дослідження є комплекс теоретичних узагальнень, висновків, низка нових наукових положень, важливих для сучасної теорії адміністративного права. Основні з них такі:

Уперше:

1. Доведено, що публічне управління у цій сфері формує державні стандарти процедур оформлення і виконання іпотечних прав та зобов'язань, що в кінцевому результаті створює достатні правові передумови для функціонування ефективного іпотечного ринку.

2. Запропоновано розглядати формування іпотечного ринку та його інфраструктури як ключове завдання і зміст публічного управління у цій сфері. Ця діяльність є складником економічної функції держави і передбачає багатовекторні напрями діяльності публічних інституцій. Управління цим процесом передбачає необхідність враховувати структуру іпотечного ринку та його зв'язок з іпотечною системою держави, інтереси потенційно можливих суб'єктів-позичальників та зняття конфлікту між інтересами різних суб'єктів-учасників ринку, особливості територіального аспекту формування іпотечного ринку, фактори (умови та передумови), які впливають на його формування, систему ризиків, яка супроводжує кредитування іпотечного ринку, загальні тенденції розвитку економічних відносин в умовах євроінтеграційних процесів, що відбуваються в Україні.

3. Використано предметно-об'єктний підхід до класифікації функцій публічного управління у сфері іпотечного кредитування. За цим підходом публічне управління іпотечним кредитуванням диференційовано на такі

функції: організаційна; прогнозування та планування розвитку іпотечної системи; регулювання; стимулювання; фінансового забезпечення; кадрового забезпечення; нагляду і контролю; управління ризиками.

Удосконалено:

4. Періодизацію іпотечних відносин та їх публічного урегулювання на українських землях, починаючи від про-державних утворень на території Північного Причорномор'я і Приазов'я та закінчуючи періодом незалежної України.

5. Наукові підходи, за якими підбір методів публічного управління залежить від особливостей об'єкта управління та факторів, які на нього впливають. У сфері іпотечного кредитування публічними інституціями практикується застосування як адміністративних методів (ліцензування; встановлення особливого режиму іпотечного кредитування; заборона вчинення певних дій; запровадження реєстраційних процедур; встановлення стандартів; застосування майнових санкцій та ін.), так і економічних методів непрямого впливу (напр. пільгове кредитування). Найбільший розвиток економічні методи управління отримали у сфері іпотечного кредитування житла.

6. Систему уявлень про правове регулювання іпотечного кредитування. Нормотворення у цій сфері спрямоване одночасно на урегулювання публічних та приватних правовідносин; воно здійснюється з використанням інструментарію різних галузей права (адміністративного, цивільного, банківського, фінансового).

7. Розуміння, що ефективне гарантування вкладів в Україні дозволяє більш системно розвиватися як банківському сектору, так і нормалізувати відносини між вкладниками, зокрема іпотечних вкладів та банками. Це завдання складає мету діяльності Фонду гарантування вкладів фізичних осіб. Запропоновано авторське визначення Фонду як самоорганізованого незалежного суб'єкта публічної адміністрації, що регулює централізовану надійність банківської системи з метою забезпечення функціонування системи гарантування вкладів фізичних осіб шляхом акумулювання коштів для

дольових виплат вкладникам відшкодувань за їхніми вкладами у неплатоспроможних банках та підвищення рівня компетентності та рівності відносин між банками та вкладниками.

Дістало подальшого розвитку:

8. Бачення щодо класифікації принципів публічного управління іпотечними правовідносинами. Їх пропонується класифікувати на дві групи: загальні і спеціальні. Перші є універсальними для загального публічного управління, другі – притаманні адміністративно-правовому забезпеченню конкретної галузі. Спеціальними принципами публічного управління у сфері іпотечного кредитування запропоновано розглядати принципи діяльності Національного банку України, принципи кредитування та принципи здійснення окремих функцій регулювання іпотеки.

9. Розуміння публічно-владної діяльності спеціально уповноважених органів та установ державної влади, які забезпечують реалізацію державної політики розвитку ринку іпотечного кредитування. Напрямами діяльності суб'єктів публічного урядування у сфері іпотечного кредитування визначено соціальний; загально-регуляторний; регуляторно-захисний; контрольно-наглядовий; організаційно-стимулюючий.

10. Вивчення моделей іпотечного кредитування у світі, що дозволило диференціювати їх за формою участі держави у регулюванні іпотечного кредитування як безпосередню та опосередковану, залежно від існування суб'єктів публічного управління та змісту їх діяльності. За результатами вивчення іноземного досвіду було визначено групу пропозицій з удосконалення чинного законодавства та практики адміністративно-правового забезпечення іпотечного кредитування в Україні.

Практичне значення отриманих результатів полягає у тому, що вони можуть бути використані:

– у науково-дослідній сфері для подальшого дослідження змісту та особливостей інституту публічного управління іпотечним кредитуванням;

– у *практичній діяльності* для удосконалення чинного законодавства України, а також для цілей правозастосовної практики у цій сфері (акти впровадження адвокатського об'єднання "Центр правового консалтингу" від 02.09.2019 та Асоціації українських банків від 21.01.2020);

– у *навчально-методичній роботі* при викладанні у закладах вищої освіти юридичного профілю дисциплін "Адміністративне право", "Фінансове право", "Банківське право", а також як методологічне підґрунтя для підготовки підручників та навчальних посібників.

Особистий внесок здобувача. Дисертація є самостійним науковим дослідженням. Наукові положення та висновки, які виносяться на захист, одержані автором самостійно.

Апробація матеріалів дисертації. Результати роботи обговорювалися на засіданні міжкафедрального семінару Тернопільського національного економічного університету.

Окремі положення дисертації були предметом обговорення на таких міжнародних, всеукраїнських та регіональних науково-практичних заходах: міжнародній науково-практичній конференції "Правова держава: історія, сучасність та перспективи формування в Україні" (м. Ужгород, 16–17 лютого 2018 р.), "Сучасні проблеми правової системи та державотворення в Україні" (м. Запоріжжя, 23–24 лютого 2018 р.), Modern Jurisprudence of the European Union the interaction of law, rulemaking and practice (Lublin, 17 April 2018).

Публікації. Основні результати дисертації, висновки та пропозиції знайшли відображення у шести наукових працях, з яких 5 статей опубліковані у наукових фахових виданнях України, включених до міжнародних наукометричних баз даних, 1 стаття – у науковому періодичному виданні іноземної держави (Республіка Молдова). Три тези наукових доповідей опубліковано у матеріалах всеукраїнських і міжнародних науково-практичних конференцій.

Структура та обсяг дисертації. Дисертація складається із вступу, 2 розділів, які об'єднують 7 підрозділів, висновків, списку використаних джерел

та додатків. Загальний обсяг роботи становить 207 сторінок. Список використаних джерел складається із 214 найменувань та міститься на 20 сторінках.

РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ АДМІНІСТРАТИВНО – ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ІПОТЕЧНОГО КРЕДИТУВАННЯ В УКРАЇНІ.

1.1. Генезис відносин іпотечного кредитування та його регулювання в Україні

Приватно-правові відносини дозволяють суспільству розвиватися, накопичувати матеріальні блага, розбудовувати взаємини між індивідами і групами. Держава, у демократичних і правових її проявах, не втручається у ці відносини, проте додає їм регулятивних основ, гарантування чесності, справедливого вирішення спорів, якщо вони виникають.

Адже серед цілей держави є розвиток суспільних благ, які однаково важливі як для приватного сектора, так і для громадськості, для державного апарату.

Іпотечний кредит є різновидом кредиту, який забезпечується заставою нерухомого майна. Саме завдяки йому стає можливим створення ефективних ринкових механізмів для залучення довгострокових ресурсів у фінансово-кредитну сферу. Що, в свою чергу, є запорукою для розбудови економіки будь-якої країни.

З економічної та юридичної точки зору іпотека є складним та багатограним явищем, за допомогою якої формуються взаємовідносини між банками та споживачами банківських послуг – фізичними та юридичними особами.

Державне втручання в економіку може бути ефективним за умов, якщо воно є зваженим, тобто враховує "розподіл праці" між державою і ринком. Тому в теорії і на практиці завжди існує проблема співвідношення між державним регулюванням економіки і ринковим саморегулюванням. Значною

мірою вирішення цієї проблеми залежить від того, як розуміється сутність державного регулювання економіки [1, с. 385].

Якщо розглядати вільні економічні відносини крізь призму потреби публічного регулювання, найбільш чітко це проілюстровано в теорії суспільного добробуту. Зміст її зводиться до мінімального регулятивного впливу держави на економічні відносини, проте існуванні загальних рамок рівного використання економічних інструментів з метою захисту прав учасників ринкових відносин, а також тригерів допустимого втручання держави у ці відносини за ризикових обставин. Тобто держава та її інституції захищають ринкові економічні відносини від так званих ознак турбулентності, або "провалів ринку". Концепція "провалів" ринку (market failure) тісно пов'язана з ідеєю існування досконалої конкуренції, яка характеризується:

- 1) відсутністю впливу індивідуальних рішень на добробут інших людей;
- 2) наявністю особистих благ;
- 3) прийняттям гравцями ринку наявних цін;
- 4) досконалою інформацією про ціну та якість на ринку [2].

Тобто державний вплив на економічний сектор пояснюється причинами забезпечити економічні, а в нашому випадку, кредитно-іпотечні відносини, засадами рівності, справедливості, законності.

Питання присвячені іпотечним правовідносинам взагалі та відносинам іпотечного кредитування, зокрема, не нові для української науки. Багато вчених та науковців приділяли увагу розгляду питання іпотечного кредитування та його проблематиці. Науково-теоретичну базу даного дослідження склали положення, викладені у наукових працях як вітчизняних так й іноземних правознавців та економістів, серед яких Н. С. Андріїшина, М. М. Агаркова, С. С. Алексєєва, А. Ю. Бабаскіна, І. О. Базанова, К. М. Борисюк, М. І. Брагінський, В. М. Венецька, О. О. Вишневський, В. В. Вітрянський, Я. В. Грудзевич, Л. А. Гербич, О. Б. Гамкало, А. А. Герц, М. М. Дякович, О. Т. Євтух, О. С. Іоффе, Р. І. Карімулліна, В. І. Кисіль, В. М. Коссак, О. В. Кохановська, В. І. Кравченко, В. А. Кудрявцев, Е. В. Кудрявцева, Н. С. Кузнецов, І. М.

Кучеренко, Л. А. Кассо, С. М. Лепех, Д. О. Мальцева, Д. І. Мейер, В. В. Меркулова, І. Б. Новіцький, Е. А. Павлодський, Е. Г. Полонський, І. І. Пучковська, В. Ю. Прокопенко, А. О. Селіванова, Є. О. Суханов, У. Ф. Кук, З. В. Хрулева, Є. О. Харитонova, Я. М. Шевченко, Г. Ф. Шершеневич, Н. І. Янковий та інші.

Попри існуючі комплексні фундаментальні напрацювання вітчизняних вчених, досі актуальними залишаються питання розвитку іпотечного кредитування крізь призму історичного досвіду, що потребує нового наукового осмислення.

Генезу становлення інституту іпотеки у різні історичні періоди зазвичай поділяють на:

1. Період Давньої Греції (VI–IV ст. до н. е.) де відповідальність боржника перед кредитором забезпечувалася певною земельною ділянкою і майном, розташованим на ній, та безпосередньо особою позичальника.

2. Період Давнього Риму (I–II ст. н.е.) зміни в механізмі виконання іпотечного зобов'язання були пов'язані із зміною форм іпотеки.

3. Період Середньовіччя (IV–XV ст.) й Нового Часу (XVII–XIX ст.) мали місце як продаж кредитором предмету застави під час виконання зобов'язання за "новою заставою" (Німеччина), так і публічний порядок звернення стягнення на предмет іпотеки (Франція) [3, с. 42].

У кожному з названих періодів відбувалось становлення ринкових підходів до іпотечних відносин та публічного регулювання цих процесів.

При цьому, А. В. Журавель наводить періодизацію та надає характеристику етапів становлення й розвитку права іпотеки на українських землях. Першим етапом формування іпотечного права на українських землях став період продержавних утворень на території Північного Причорномор'я і Приазов'я. Другий етап формування іпотеки пов'язаний зі становленням та розвитком держави і права Київської Русі в IX–XII ст., періодом феодальної роздробленості Русі, існуванням Галицько-Волинського князівства наприкінці XIII – XIV століть. Третій етап охоплюється періодом XIV – XVII століть, коли

українські землі перебували в складі Великого князівства Литовського і Речі Посполитої. Четвертим етапом є період створення Української національної держави і обмеження її суверенітету в другій половині XVII ст. Період XVIII–XIX століть є самостійним п'ятим етапом розвитку іпотеки землі в Україні. В Україні створено окремий інститут іпотеки та визначено його місце як органу публічної діяльності в правовій системі українських земель. Наступним, шостим етапом, є радянський період, що характеризується існуванням виключної державної власності на землю, і, як наслідок, заборонаю застави земельних ділянок. З набуттям Україною незалежності почався новий, сьомий, етап у розвитку іпотечного права в Україні [4, с. 7].

Відповідно до іншої точки зору становлення та розвиток законодавства про іпотеку в Україні охоплює такі періоди: Київської Русі (IX–XII ст.), польсько-литовський період (XIV–XVII ст.), період перебування українських земель у складі Австрії (Австро-Угорщини) (XVIII–XIX ст.), Російської імперії (XVI–XIX ст.). У період перебування УРСР у складі СРСР (1917–1991 рр.) мало місце звуження економічної бази застосування іпотеки, а у період незалежності України – його відродження та розвиток (1991 р. – і до сьогодні) [3, с. 55].

Відтак, для якнайкращого розуміння еволюції відносин іпотечного кредитування, розглянемо кожен з етапів визначених вище.

Перші посилення та доволі чітке законодавство щодо іпотеки зустрічається в законах Ману – джерелі права Стародавньої Індії. Ці закони датуються з II ст. до н. е. по II ст. н. е. та написані індійськими священнослужителями – брахманами. Так, глава VIII законів передбачала передачу майна в заставу в якості однієї з 18 підстав для судового розгляду [5].

При цьому, вважається, що іпотека має грецьке коріння оскільки саме слово іпотека (грец. – *Hypotheca ὑποθήκη*, застava) – застava землі, нерухомого майна, при якій земля та/або майно, що становлять предмет застави, залишаються у заставодавця або третьої особи (майнового поручителя), а заставодержатель набуває право на задоволення забезпеченого [6].

Як вид забезпечення кредитних зобов'язань іпотека існувала ще й у Стародавній Греції на початку VI ст. до н.е., та була закріплена в законах афінського реформатора Солона та отримала подальший розвиток у Римській імперії, зокрема, у I ст. н.е. почали створюватись іпотечні установи, що видавали кредити під заставу майна приватним особам, а в період правління імператора Антонія Пія (II ст.н.е.) було розроблено особливе законодавство для іпотечних банків, що займалися видачею іпотечних кредитів [7, с. 9].

З часом афінський реформатор та політик Солон з метою перекваліфікації особистої відповідальності у майнову вирішив ставити на межі майна боржника стовп з написом, який інформував про те, що це майно виступає забезпеченням на визначену грошову суму. Такий стовп називали іпотекою. У переносному сенсі це слово почали використовувати для визначення застави. З часом стовпи з написами були замінені іпотечними книгами [8].

Відтак, вже за часів Давньої Греції виконання іпотечного зобов'язання спочатку забезпечувалось оформленням відповідних примітивних написів на стовпах, які і називалися, власне, іпотекою. У подальшому для оформлення заставного майна використовувались спеціальні книги, які і були, в певній мірі, тогочасними реєстраційними документами, необхідність яких визначалась функціонуванням тогочасних іпотечних установ.

Відзначилася в історії розвитку інституту іпотеки і Римська імперія.

Іпотека в римському праві – такий вид застави, при якому заставлене майно (необов'язково нерухоме) залишається в боржника. Боржник ним володіє, користується, отримує з нього доходи і за згодою кредитора може розпоряджатися. У Древньому Римі інститут іпотеки пройшов тривалий шлях розвитку від фідуціарної застави, коли предмет застави ставав власністю заставодержателя, через ручну заставу, коли заставодержателю належало право володіння предметом застави, до іпотеки, при якій предмет застави залишався в заставодавця [9, с. 26–27].

Об'єктом іпотеки в Римській Імперії була не лише земельна ділянка, а все майно боржника. Саме тут були зроблені перші кроки у напрямку створення іпотечних установ (I ст. н. е.), що надавали позики приватним особам під заставу їх майна, а у II ст. н. е. "було запроваджене особливе законодавство для установ, які виконували функції іпотечних банків та діяли поряд з іншими кредитними установами – прообразами ощадних кас та асоціацій". Римляни значно розширили юридичне поле іпотеки, у зв'язку з чим виникли засоби забезпечення виконання умов договору, які поділялись на два види:

особисті, які породжували додаткові обов'язки у основного боржника (штрафні стимуляції – дозволяли потерпілій стороні у разі невиконання договірних зобов'язань контрагентом стягнути з останнього завчасно обумовлену суму штрафу, навіть за відсутності понесення потерпілою стороною явних збитків), або, крім нього, зобов'язували перед кредитором інших осіб (адпромісія – передбачала залучення на сторону боржника одного або кількох співборжників, які несли солідарну відповідальність перед кредитором за погашення боргу, що робило більш можливим та реальним виконання укладеного договору);

речові, сутність яких виявлялась у спеціальному виділенні певних речей, як можливих об'єктів стягнення боргу, який не був погашений боржником у добровільному порядку (фідуціарний продаж, застава, іпотека) [10].

Розглянемо кожен з цих засобів забезпечення зобов'язань окремо, спираючись на загальні положення римського права тих часів.

Іпотека протягом досить короткого проміжку часу еволюціонувала від фідуції (від лат. *Fiducia* – угода заснована на довірі) до більш прогресивної форми – пігнуса (від лат. *Pignus* – неформальна застава) і далі – до застави [11, с. 7].

Таким чином, в ході еволюції заставних правовідносин і виникло поняття іпотеки. Іпотека (*hypotheca*) з'явилася як окремий вид заставних договорів. Сутність іпотеки полягала в тому, що боржник зберігав не тільки право

власності на річ, але й володіння нею. Іншими словами, предмет застави не передавався застагодержателю (кредитору за основним зобов'язанням). Спочатку іпотека виникала на підставі простої усної домовленості між боржником і кредитором, а згодом набула письмової форми. Документи, у яких знаходила правове закріплення домовленість про іпотеку, могли мати офіційний і приватний характер. Для чинності останніх, вони мали бути засвідчені не менш ніж трьома свідками. Окрім договірних іпотек, римському приватному праву були відомі іпотечні відносини, які виникали на підставі закону. Це іпотеки, що вводилися за вказівками римських імператорів; іпотеки інвесторів на предмет інвестицій; іпотеки на майно боржників, що мали податкову заборгованість; іпотеки підопічного на майно опікуна або піклувальника тощо [12, с. 88].

Характерною рисою іпотеки у римському праві була можливість забезпечення кількох вимог однією іпотекою, що призводило до виникнення множинності на стороні кредитора. У такому випадку встановлювалась черговість задоволення вимог кредиторів. На початковому етапі пріоритет задоволення вимог кредиторів встановлювався в залежності від того, чиї вимоги виникли раніше. Згодом, іпотеки почали розрізнятися за рангом. Найвищу силу (ранг) мали іпотеки, встановлені римськими імператорами, фіскальні іпотеки на майно боржника та деякі інші законні іпотеки. Пріоритетом у договірних іпотеках користувались ті, які встановлювались через публічне оформлення. Потім йшли іпотеки, оформлені у вигляді приватних документів при свідках і найнижчий пріоритет мали іпотеки, оформлені простою домовленістю між боржником та кредитором [13, с. 115–120].

Відтак, вважається, що інститут іпотеки зазнав у Давньому Римі Нового розвитку. У I ст. н.е. створювалися іпотечні установи, що видавали кредити під заставу майна приватним особам. За часів правління імператора Антонія Пія (II ст. н.е.) було розроблено особливе законодавство для іпотечних банків, що існували поряд з іншими спеціалізованими банками, а також іншими

кредитними установами – прототипами ощадкас і ощадних асоціацій. Держава часто надавала значну підтримку іпотечному кредитуванню. Так при імператорі Траяні були створені спеціальні фонди для підтримки вдів і сиріт, що надавали іпотечні кредити під 5 % річних (аналогічні фінансові системи були утворені в Росії в XIX ст., щоправда, підтримка здебільшого адресувалася представникам дворянського стану) [9, с. 19–20].

Крім того, становлення інституту іпотеки в цей період відзначалося значною регулюючою та контролюючою роллю держави, до обов'язку якої входило також налагодження чіткої системи реєстрації іпотек. Подальший період історії характеризувався занепадом Стародавнього світу, який супроводжувався руйнацією сформованої на той час системи відносин, послабленням функцій держави. Не обійшли ці процеси стороною й інститут іпотеки, який припинив своє існування на декілька століть з тим, щоб знову відродитись у середньовічному європейському законодавстві [10].

В межах розглядуваної теми, важливим є акцент на наступних ключових моментах розвитку іпотеки в римському праві.

По-перше, у римському праві існувало спеціальне державне правове регулювання – законодавство, яке регулювало іпотечні правовідносини та визначало порядок створення та роботи тогочасних іпотечних фінансових інституцій таких як іпотечні банки, кредитні установи та спеціальні фонди, які і видавали кредити під заставу майна.

По-друге, роль держави, крізь призму контролю та відповідного правового регулювання відносин, пов'язаних із іпотечним кредитуванням, проявилась у державно-владному впливі на відносини іпотечного кредитування через існуючу чітку систему регулювання іпотечних правовідносин, механізм реалізації якої забезпечувався створенням необхідного законодавства та чіткої системи іпотечних установ, на які покладались відповідні функції з видачі іпотечних кредитів та відповідного обліку.

Очевидно, що уже в стародавніх цивілізаціях (Вавилон, Іудея, Греція, Рим) існували перші форми застави, що виконували функції, подібні до

іпотечних. Проте за змістом здійснюваних дій найбільш наближеним до сучасної іпотеки був такий інститут іпотеки в римському праві. Аналіз подальшої історії розвитку іпотеки показав, що римська модель цього інституту стала прототипом для більшості європейських країн. Її реціпіювали такі держави, як Франція, Італія, Німеччина, Іспанія, Португалія, Австрія й Україна [9].

Дослідники Л. А. Свистун, Ю. С. Довгаль у своїх роботах відзначають, що іпотека поступово увійшла й до середньовічного європейського законодавства. У Німеччині вона з'явилась не раніше XIV ст., у Франції – з XVI ст. У Пруссії закінчена іпотечна система введена статутами 1783 і 1872 років, у Австрії – Цивільним укладом 1811 р. і статутом 1871 р. Іпотека була звичайною практикою в Європі наприкінці XVII ст., особливо у Великобританії, Франції, Німеччині та Росії, і застосовувалась представниками аристократії та заможного дворянства для купівлі земель. Далі автори уточнюють, що перша система підтримки невеликих власників земель у Німеччині виникла у 1800-х роках. Перший іпотечний банк виник у Франкфурті-на-Майні 1862 р. У Великобританії розвиток іпотечного кредитування розпочався із створення будівельних товариств, власниками яких були позичальники. Зараз усі ці товариства перетворилися на банки [14, с. 9].

Відтак, на епоху Ренесансу (XIII ст. – XVII ст.) припадає наступний період розвитку іпотеки, який відрізняється від попереднього періоду тим, що задоволення вимог кредитора шляхом примусової реалізації заставленого майна стає більш регламентованим. Закріплюється обов'язкова участь судових установ при продажі заставленого іпотечного майна, забороняється часткова продаж забезпечення через встановлення неподільності іпотеки.

Науковець І. О. Лютий у своїй праці [10] звертає увагу на те, що застава нерухомості в середньовічній Європі за побутовим значенням майже дорівнювала відчуженню нерухомості. За загальним правилом закладена нерухомість переходила в користування (володіння) кредитора, а у випадку прострочення з виплатою боргу переходила без подальшого обговорення і в

розпорядження кредитора. Тільки з часом з'явилися інші організації реального кредиту, що значно і суттєво відрізнялися від умовного відчуження нерухомості кредитором. За часів феодалізму іпотека розвивалася у дещо різних напрямках, що привели до трьох різних типів іпотечних систем, які почали функціонувати за часів раннього європейського капіталізму. Насамперед, автор деталізує, що це французький тип іпотечної системи, поширений як у народів романської групи, так і в деяких інших південних країнах. Нині елементи французької системи реєстрації трапляються в іпотечному законодавстві Франції, Бельгії, Люксембургу та більшості колишніх французьких колоній.

Другий тип – це німецька (середньоєвропейська) система поземельної книги. Застосовується нині на території Німеччини, Австрії, Швейцарії, Угорщини, Чехії, Словаччини, Польщі, Румунії, країн колишньої Югославії.

Третя система виникла в середині XIX ст. в Австралії, розроблена Робертом Торренсом. Еволюціонує у Новій Зеландії, Канаді, Великій Британії [10; 15].

При цьому, вважається, що класичною країною розвитку іпотечної справи вважається Німеччина. Перший німецький банк, спеціалізацією якого була підтримка великих землевласників, а залучення коштів відбувалось шляхом випуску заставних цінних паперів був заснований ще в 1770 р. Більш широкий розвиток іпотечного кредитування в Німеччині у XVIII–XIX століттях був обумовлений особливостями прусського шляху становлення капіталізму в сільському господарстві. На початку звичайні громадяни укладали угоди з кредитування під заставу без будь-яких погоджень з державними органами. Надалі ж роль влади в регулюванні кредитної системи значно зросла, з'явилися іпотеки, обмежені за часом, відповідні умови почали вносити в іпотечні книги, а також кредити, розділені за ступенем важливості, в силу вимог законодавства [16].

У правовому регулюванні такої держави як Франція іпотечні кредити стали застосовуватись у XVI столітті, і важливо відмітити лише опосередкований вплив державних інституцій на ці процеси. Держава

практично не втручалася у ці приватно-правові відносини, лише зрідка використовувала інформацію про отримання і надання іпотечних займів для власної бюджетної політики, що значною мірою будувалась на засадах експропріації цінностей.

Розглядаючи західноєвропейське заставне право, варто зазначити, що воно, на відміну від римського права, побудовано на засадах самостійності заставного права у вигляді поглинання вимоги речовим забезпеченням. При цьому, даний період регулювання іпотечних правовідносин відрізняється від попередніх, насамперед, досить чіткою регламентацією операцій із заставленим майном та необхідністю погоджувати відповідні операції із державними органами шляхом реєстрації та відображення у відповідних документах інформації про іпотеку. Держава шляхом закріплення відповідних положень у законодавстві забезпечує захист сторін іпотечного правовідношення шляхом закріплення обов'язкової участі судових установ при продажі заставленого іпотечного майна.

Оскільки до цього часу роль інституту іпотеки зростає, вважаємо, що цей період XIII ст. – XVII ст. історії розвитку можна назвати класичним, характеризується як період створення іпотечних банків, першої іпотечної інституції в деяких країнах, емітованих цінних паперів.

Новий етап розвитку іпотеки припав на XIII–XIV століття.

В Росії, зокрема, разом з правом приватної власності була запроваджена застава, хоча й без законодавчого оформлення. При цьому вважається, що іпотечне кредитування було першим на Русі видом кредитування. На початковому етапі держава не втручалась у регулювання процедури видачі кредитів під заставу та не здійснювала нагляд у цій сфері. Саме тому, через відсутність необхідної нормативної бази, у XVI столітті з'явилися перші випадки застави однієї земельної ділянки під різні кредитні позики [17, с. 32; 18].

Існують дві точки зору стосовно того, що являло собою стародавнє заставне право в Росії. Відомий російський цивіліст Д. Мейер порівнював

стародавнє російське заставне право з римським фідучіарним продажем. Він стверджував, що до початку XVIII ст. зміст заставних правовідносин полягав у відчуженні права власності на користь кредитора зі збереженням за боржником права викупу у разі своєчасного погашення боргу. На відміну від нього, Л. Кассо, аналізуючи статті Псковської Судної грамоти, приходять до висновку, що ще у XIV ст. вітчизняному заставному праву було відоме обтяження нерухомості з залишенням її у руках заставодавця. За власником залишалось право володіння заставленою річчю, проте він не міг її відчужувати, оскільки у нього не було права мати при собі правовстановлюючі документи на заставлене майно. Цей факт свідчить про високий рівень розвитку тогочасного права у межах Російської імперії. Набуття права власності кредитором віднесено не до моменту встановлення застави, а до моменту прострочення виконання зобов'язання [19].

У дореволюційній Росії, до складу якої входила й Україна, перші іпотечні дворянські банки були створені в Москві та Петербурзі в 1754 р. [20].

Згодом відміна кріпосного права у 1861 році вивела іпотеку на новий рівень. 22,5 мільйони колишніх кріпосних селян повинні були викупити земельні ділянки загальною ринковою вартістю 544 мільйони рублів. Для цього держава надавала їм позику у розмірі 80% від вартості наділу, 20% мали бути внесені за рахунок власних коштів. Позика надавалась терміном на 49 років під 6% річних. Для обслуговування цього масштабного іпотечного ринку почали з'являтися приватні кредитні установи.

У 1864 р. в Одесі розпочав роботу перший недержавний акціонерний земельний банк. Уже через рік у Петербурзі було відкрито другий акціонерний земельний банк "Товариство взаємного поземельного кредиту", який видавав позики терміном до 56 років у розмірі 50 % оцінки майна, що заставлялося [20].

Отже, більшість акціонерних земельних банків почало з'являтися в Росії з 1872 року, які вже до початку XX ст. досягли лідируючого становища у системі російського земельного кредитування. На їх частку припадали третина

від загальної кількості виданих іпотечних позик та третина усіх заставлених земельних ділянок. Кредит в акціонерних земельних банках надавався заставними листами – цінними паперами, які високо котирувалися на біржі. Про високий рівень розвитку акціонерних земельних банків свідчить той факт, що за весь час їх існування, аж до жовтневої революції 1917 року, збанкрутував лише один з них.

Усього в Росії до початку 1917 р. функціонував 21 земельний банк, із них 3 державних і 18 приватних. При цьому на долю державних банків припадало $\frac{3}{4}$, а на долю приватних – $\frac{1}{4}$ кредитів, що видавались під 8,5 річних у розмірі 60 % оціночної вартості землі, що заставлялася. Велику роль у розвитку іпотечного кредиту Росії відіграв Державний селянський поземельний банк, створений у 1882 р. Протягом двох десятиріч, що передували Першій світовій війні, банк щороку видавав селянам від 50 до 64 млн. рублів на купівлю землі. Завдяки цьому щороку від 120 до 132 тисяч домогосподарств отримували можливість збільшувати свою надільну землю [20; с. 2].

Варто констатувати, що у правовій системі дореволюційної Росії не було єдиного нормативно-правового акту, у якому б законодавець здійснив чітке розмежування між заставою нерухомого та рухомого майна. Принципи регулювання обох видів застави були майже однаковими.

Після революції 1917 року та націоналізації, що стала її наслідком, були закриті банки та відмінена приватна власність на землю, уся система кредитних відносин почала носити централізований характер управління. Розвиток іпотечних правовідносин припинився майже на 70 років. Трансформувалась система житлового фінансування, яка вже полягала у централізованому розподілі бюджетних коштів для будівництва державного житла з його безоплатною передачею громадянам, що стояли у черзі для покращення житлових умов. Ці обставини спричинили гальмування розвитку застави та іпотеки, їх нормативного регулювання та звели до мінімуму їх економічне призначення.

Незважаючи на це, Л. А. Гербич акцентує увагу на тому, що відродження іпотечної справи в Україні базується на реаліях скоріше зарубіжного досвіду, ніж вітчизняного. Слід зазначити, що в західних країнах діють два режими правового регламентування іпотеки: режим іпотеки романо-германського права (країни Західної Європи), в основі якого лежить значна формалізація іпотечного права: нотаріальне завірення акту іпотеки, наявність кадастру чи поземельної книги, публікація іпотек тощо та режим іпотеки країн англосаксонського права, що базується на гнучкій і менш формалізованій системі іпотечного права. До 1917 р. іпотечний кредит в Україні регламентувався нормами романо-германського права [20].

У післяреволюційний період заставні відносини в Україні регулювались нормами переважно цивільного законодавства.

Відповідно до статей 83–105 Цивільного кодексу УРСР 1922 року [21]:

- закріплювалось легальне визначення застави;
- визначалось, що заставою забезпечувалась лише дійсна вимога, яка виникала в силу договору або спеціальної вказівки закону;
- декларувалось, що договір застави укладався виключно в письмовій формі та потребував нотаріального посвідчення та реєстрації у відповідному органі при заставі будинку та права забудови під страхом недійсності;
- передбачалась Perezастава (повторна застава), яка оформлювалась окремим договором та також підлягала нотаріальному посвідченню.

Отже, з позиції дослідження впливу держави на ці відносини, ми бачимо контроль та реєстрація державним нотаріатом, що входив до системи органів юстиції. Завданням нотаріусів було перевірити спроможність учасників договору, оформити його письмовою формою та внести у відповідні реєстри.

По новому стали регулюватись ці відносини вже Цивільним кодексом УРСР 1963 року [22]. Як зазначає з цього приводу І. Новицький, у цей період застава не отримала широкого розповсюдження у радянському цивільному обігу і зустрічається головним чином у операціях державних ломбардів та банків. Застава майна застосовувалась при наданні позик на різноманітні цілі

Нацбанком соціалістичним організаціям, при отриманні окремими громадянами позик, головним чином на індивідуальне житлове будівництво, та при наданні ломбардами позик громадянам. Ці спеціальні види застави регулювались спеціальними правилами. Застава речей у ломбарді регулювалась статутами ломбардів [23; с. 22 – 25].

Це свідчить про регулюючу роль державного банку у здійсненні регулювання та контролю за договорами позики, до яких також крім банків залучалися державні ломбарди.

Таким чином, на думку І. І. Пучковської, українському законодавству 60-90-х років були знайомі три різновиди застави: 1) тверда застава, розповсюджена в основному між громадянами та ломбардами; 2) застава товарів в обігу та переробці, яка застосовувалась між Нацбанком та соціалістичними виробниками; 3) іпотека (застава жилих будинків, на які в період дії зобов'язання накладалась заборона відчуження), що використовувалась при зобов'язаннях громадян перед Нацбанком [24; с. 6–7].

Викладене спонукає до роздумів про те, що в Радянській період 60-90-х років державно політика регулювання іпотечних правовідносин мала важливе значення та характеризувалась наступними особливостями: створенням необхідної законодавчої бази регулювання іпотечних правовідносин із чітким визначенням предмету застави та порядку її оформлення, а також механізмів реалізації розглядуваного зобов'язання через систему створених та контрольовано функціонуючих іпотечних установ.

Перед тим, як переходити до сучасного етапу розвитку іпотечних правовідносин в Україні та не розривати логічність попередньо-викладеного матеріалу, коротко звернемо увагу на наступні ключові моменти у правовому урегулюванні іпотечних правовідносин на ранніх етапах існування та розвитку української державності.

Дослідивши праці таких дослідників як А.Бандурка [25], І. Безклубий [26], В. Дмитренко [3], А. Журавель [9], Х.Мейкут [27], та деяких інших ми

виділили такі обставини виникнення й урегулювання квазі-іпотечних відносин у ранніх українських суспільствах:

1. Іпотечні правовідносини були відомі праву часів Київської Русі (IX–XII ст.) та характеризувались:

– своєрідній формі особистісної застави, відомій як "закуп" та її урегулюванні у древній правничій пам'ятці – Руській правді;

– збереженням відносин боргу та втрати особистих прав боржниками ("тяжи") у різних редакціях Руської Правди та княжих грамотах XII–XIV ст.ст. (наприклад, Уставі Володимира Мономаха);

– державний вплив та контроль полягав у підкріпленні вимог учасників відносин княжою волею переважно через інститут намісників та воєвод.

2. В часи Польсько-Литовської держави (XIV–XVII ст.) відбувся розвиток відносин квазі-іпотечного кредитування. У Литовських статутах (1529, 1566, 1588 років) ці питання були закріплені більш визначено та урегульовані детальніше: визначались форми і види застави, правовий статус майна, що перебувало у заставі та ін. Зокрема, у Третьому Литовському статуті вперше згадувалась така форма застави, як іпотека, при якій заставне майно зоставалося у власності боржника.

3. Варто окремого узагальнення питання появи деталізованого опису заставного права та ролі держави (правителів) у її забезпеченні у ранніх нормах Московської держави:

– Соборне уложення 1649 р. містило базові норми заставного права; закріпило положення зобов'язального права, за якими вимоги, які слідують з договорів, розповсюджуються вже не на саму особу боржника, а на його майно;

– Збірка "Права, за якими судиться малоросійський народ" (1743 р.) передбачила деякі норми щодо виконання іпотечного зобов'язання. У 16 розділі "Про борги, заставу, поруку, поклажу і про арешт" цього документу йдеться про форми, строк виконання зобов'язань, а також відповідальність за неналежне виконання або невиконання договору, включно із державними покараннями, конфіскаціями, тощо.

Останнє демонструє існування державного апарату із відповідними повноваженнями із розгляду і вирішення таких спорів, закріплення його рішень у натурі на підставі певних "виконавчих дій" державних каральних органів.

Як відзначає С. Румянцева у період перебування українських земель у складі Австро-Угорщини (XVIII–XIX ст.) відзначився закріпленням у Австрійських цивільних кодексах 1797 р. та 1811 р. норм зобов'язального права, зокрема й іпотеки.

Цей період характеризується кристалізацією системи суб'єктів іпотечних правовідносин, якими виступали:

- 1) земельне кредитне товариство, державна кредитна установа, кредитні кооперативи [28, с. 12];
- 2) акціонерні іпотечні банки [29, с. 103–104];
- 3) будівельні товариства [30, с. 12].

Ми погоджуємось із висновком А. Журавля, що державне урегулювання відносин, що близькі до сучасного регулювання іпотеки базувалися на римському праві, разом із локальною особливістю: посиленій ролі саме державних амбасадорів, а не представників незалежної судової влади у забезпеченні і захистові прав учасників цих відносин.

Сучасний етап розвитку іпотечних правовідносин починається у дев'яностих роках ХХ століття. Велика кількість факторів економічного характеру спричинила наявну необхідність створити міцний правовий фундамент для розвитку іпотечних правовідносин. Після переходу до ринкової економіки ринок нерухомості почав характеризуватись дуже високим співвідношенням вартості житла до доходу більшості громадян нашої країни. У ті часи різко зменшилась будівельна активність з боку держави, а видатки на утримання житла, навпаки, зросли. На початку 90-х банки почали видавати кредити під заставу нерухомості громадянам, проте строк кредитування був дуже обмеженим, а відсоткові ставки по кредитах необґрунтовано завищені. Паралельно почали з'являтися житлово-будівельні кооперативи, які мали

асоціації у громадян з фінансовими пірамідами та не викликали довіри. Від юридичних осіб ринкова економіка вимагала залучення додаткових джерел фінансування. Виходом з цієї ситуації було отримання банківських позик під заставу нерухомості. Доступність банківської фінансової допомоги знаходилась у прямій залежності від наявності твердих гарантій вчасного повернення банківських позик. Саме таку гарантію надає застава нерухомості – іпотека.

Отже, для цього етапу притаманно достатньо неконтрольована розбудова іпотечних правовідносин за ринковим саморегульвним зразком. Іпотечний ринок став розвиватися за підходами приватного права без активної участі державного апарату та самого публічного регулювання чи нагляду.

Період становлення та розвитку системи правового регулювання іпотечних правовідносин в незалежній Україні В. І. Савич умовно поділяє на два етапи: 1991–2002 рр.; 2003-і до сьогодні [31, с. 218].

Оскільки у другому розділі детально розглядатиметься стан адміністративно-правового забезпечення в галузі іпотечного кредитування в Україні, з метою уникнення дублювання, тут ми не будемо детально зупинятися на аналізі відповідних нормативно-правових актів, а окреслимо особливості іпотечних правовідносин у даний період та відповідний державний вплив на них.

Взявши за основу неведені вище 2 етапи розвитку іпотечного кредитування в Україні, відзначимо наступні ключові моменти з підкресленням адміністративно-правових засад розвитку іпотеки.

По-перше, прийняття Закону України "Про заставу" 1992 р. відродило інститут застави та виокремило іпотеку, як окремий її вид [32]. Зазначений у цьому законі алгоритм укладання договору застави та його нотаріального посвідчення, а також страхування предмету застави та реєстрації застави не був ідеальним та потребував суттєвого доопрацювання та удосконалення. При цьому, державно-владний вплив на відносини іпотеки взагалі та іпотечного кредитування, зокрема, прослідковувався, насамперед, у реалізації нормативної

функції держави крізь призму забезпечення правового регулювання іпотечних правовідносин і відповідного їх закріплення у нормативно-правових актах.

Відтак, ще протягом першого етапу (з 1991 р. по 2003 р.) було прийнято низку ключових нормативно-правових актів. Це Закони України "Про іпотеку" [33], "Про іпотечне кредитування, операції з консолідованим іпотечним боргом та іпотечні сертифікати" [34], перша редакція постанови правління Національного Банку України "Про кредитування" [35], указ Президента України "Про іпотеку" [36], указ Президента України "Про заходи щодо розвитку іпотечного ринку в Україні" [37].

Цими актами були урегульовані іпотечні правовідносини та визначались наступні їхні особливості:

– закріплювався оновлений та в певній мірі удосконалений інститут іпотеки із чітким механізмом реалізації виконання іпотечного зобов'язання;

– чітко були визначені та закріплені на рівні нормативно-правових актів суб'єкти іпотечних правовідносин, а саме: кредитори, якими визнавались іпотечні банки та іпотечні установи та позичальники - як фізичні, так і юридичні особи;

– визначалось поняття, предмет, види іпотеки; закріплювався механізм виконання іпотечного зобов'язання через певний алгоритм оцінки нерухомого майна, укладення відповідного договору;

– визначалась удосконалена система державної реєстрації прав на нерухоме майно.

Відтак, слід говорити, що на саме цьому етапі була сформована система державних гарантій діяльності учасників іпотечного ринку, яка і забезпечувалась закріпленням у законі алгоритмом державної реєстрації прав на нерухоме майно, страхуванням та запровадженням оцінки нерухомого майна, а також визначенням видів іпотечних цінних паперів та закріплення порядку їх випуску та обігу.

Окремо варто звернути увагу на закріплення на рівні нормативно-правових актів державних гарантій забезпечення виконання зобов'язання за

кредитним договором забезпечених заставою, а також закріплення положень про примусове звернення стягнення на предмет іпотеки у разі відмови виконати зобов'язання. Це було урегульовано шляхом прийняття Закону України "Про виконавче провадження" [38] та підготовки Вищим господарським судом України практичного аналізу відповідної практики ведення бізнесу щодо кредитних іпотечних договорів [39].

Останній акт, незважаючи на приватно-правовий підхід до регулювання, містив і ряд публічно-правових інструментів. Так, він передбачав державне нотаріальне посвідчення таких договорів; визначав особливості кредитних договорів, у яких застава здійснюється з дозволу та на умовах, погоджених з державним чи місцевим органом, уповноваженим управляти відповідним державним майном; зазначав спосіб врахування облікової ставки Національного банку України.

Проте відмітимо, що саме на підставі аналізу цього нормативного регулятора практики ми знайшли підтвердження недостатності державного механізму нагляду та захисту прав учасників іпотечно-кредитних правовідносин.

З 2004 року правового регулювання іпотечних правовідносин та відповідного державного впливу в Україні набуває нових рис завдяки прийняттю групи більш деталізованих нормативно-правових актів: Законів України "Про фінансово-кредитні механізми та управління майном при будівництві житла та операції з нерухомістю" [40], "Про Державний земельний кадастр" [41], постанови Кабінету Міністрів України "Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень" від 25.12.2015 р. № 1127 [42].

З нашої точки зору цей етап розвитку публічно-правового регулювання іпотечних правовідносин характеризується наступними особливостями:

– удосконаленням механізму іпотечного кредитування та захисту відповідних порушених прав;

- удосконаленням фінансово-кредитних механізмів та управління майном при будівництві житла та операції з нерухомістю;
- визначенням та закріпленням на рівні нормативно-правових актів заходів, спрямованих на сприяння капіталізації та реструктуризації банків, що суттєво посприяло удосконаленню роботи даних установ;
- відображенням положень про кредитні зобов'язання у податковому законодавстві;
- окреслення питань реструктуризації кредитної заборгованості підприємств;
- удосконалення механізму правового регулювання відносин у яких предметом іпотеки виступає земельна ділянка.

Ключовим моментом розвитку іпотеки в цей часовий період є запровадження державних програм підтримки іпотечного кредитування та визначення відповідного механізму реалізації.

До основних сфер публічного регулювання ринку іпотечного кредитування в цей період слід віднести: удосконалення механізму страхування іпотечних кредитів, запровадження системи пільгових кредитів, а також встановлення рівнозначних гарантій захисту для суб'єктів іпотечних правовідносин.

Загалом, враховуючи те, що до сьогодні законодавство, що регулює іпотечні правовідносини, періодично удосконалюється, слід говорити про активний державний вплив на урегулювання та промотування іпотечних правовідносин як сучасної практики ведення ринку, розвиток контрольно-наглядової функції на засадах поєднання державного і громадського контролю за реалізацією відповідних державних гарантій реалізації іпотечних правовідносин.

При цьому, зазначимо, що сучасний стан ринку іпотечного кредитування також слід визначати крізь призму недоліків у правовому регулюванні розглядуваних правовідносин, а саме: невирішеності питань валютної іпотеки,

недосконале регулювання процедур звернення стягнення на предмет іпотеки; високі відсоткові ставки банків за кредитами та ін.

Отже, формування системи нормативного регулювання іпотечних правовідносин в Україні пройшло досить складний шлях. На початковому етапі створення вітчизняного іпотечного ринку законодавці приймали прості та переважно приватно-правові акти урегулювання іпотечного ринку. На наш погляд, цю практику можна назвати не урегулюванням, а записуванням у державних правових нормах ринкової практики, яка на той час поставала у перших кроках ринкової економіки України.

Ці правові акти були малоефективні, їх систематично оновлювали та замінювали більш комплексними. Протягом досить тривалого часу не існувало спеціального іпотечного законодавства, а відповідні норми включались, зокрема, до тексту кодифікованих правових актів. Відсутність системного підходу до створення правової бази регулювання іпотечних відносин призвело до того, що у чинних нормативних актах містились суперечливі положення, існувала нескінченна низка заборон, які гальмували розвиток усієї системи іпотечного кредитування.

Наведене дозволяє констатувати, що розвиток інституту іпотеки охоплює багато періодів, однак в межах розгляду питання про роль держави у регулюванні відносин у сфері іпотечного кредитування в Україні та за наявності достатньої кількості висвітлених в науковій літературі періодизацій іпотечних правовідносин, доцільно зосередитися на становленні та розвитку іпотечних правовідносин за часів незалежної України.

Відтак, є необхідність виділяти наступні етапи становлення та розвитку відносин у сфері іпотечного кредитування в Україні: перший етап – етап відродження та становлення інституту іпотеки (1991–2003 рр.), який характеризується формування ринку іпотечного кредитування визначеністю та урегульованістю іпотечних відносин та відповідним закріпленням у нормативно-правових актах основних гарантій реалізації та захисту відносин іпотечного кредитування.

Другий етап – етап розвитку та трансформації інституту іпотеки та іпотечного кредитування (2004 р. і до сьогодні), який характеризується прийняттям та закріпленням норм, якими регулюються іпотечні правовідносини в окремих нормативно-правових актах та реалізацією державної політики спрямованої на удосконалення існуючого механізму реалізації іпотечного кредитування, в тому числі шляхом наближення до європейських норм та стандартів кредитування.

Історичний аналіз правових засад та становлення ринкової практики іпотечно-кредитних правовідносин характеризується певною присутністю держави. Функції держави у сфері іпотечних правовідносин, насамперед, спрямовані на забезпечення правового регулювання відповідних правовідносин, стимулювання розвитку інституту іпотеки, а також забезпечення максимально ефективної взаємодії усіх суб'єктів іпотечних правовідносин.

Викладене засвідчує, що функціональна роль держави в сфері іпотечного кредитування зводиться, насамперед до забезпечення реалізації відповідних правовідносин шляхом реалізації владних повноважень відповідними державними інституціями та встановленням відповідних гарантій.

1.2. Зміст та принципи публічного управління відносинами іпотечного кредитування

Сутнісне наповнення різних процесів, пов'язаних із публічним адмініструванням іпотечного ринку, його інфраструктури обумовлене його належністю до економічної функції держави. Держава, в особі відповідних суб'єктів владних повноважень, має реальні важелі впливу на економічні процеси, і з цим, в тому числі пов'язується і публічно-правовий вплив на сферу іпотечного кредитування. При чому, в контексті особливостей самого об'єкту управління, яким є іпотечний ринок, управління цим процесом передбачає необхідність вираховування його структури, інтеграції до фінансової системи держави, інтересів потенційно можливих суб'єктів-позичальників, регіональних особливостей, факторів, які впливають на його формування, системи ризиків, яка супроводжує фінансові процеси, загальних тенденцій розвитку економічних відносин в умовах євроінтеграційних процесів, що відбуваються в Україні.

Зважаючи на означене, необхідно зупинитись на ключових елементах, які визначають природу та зміст публічного адміністрування іпотечного ринку.

Зміст категорії "публічне управління" на думку Л. Новак-Каляєвої визначається як діяльність органів державного управління, органів місцевого самоврядування, представників приватного сектору та інститутів громадянського суспільства в межах визначених законом повноважень і функціональних обов'язків (планування, організації, керівництва, координації та контролю) щодо формування та реалізації управлінських рішень суспільного значення, політики розвитку держави та її адміністративно-територіальних одиниць. Публічне управління забезпечує значне підвищення ефективності управлінської діяльності внаслідок високого рівня громадської підтримки та консолідації суспільства навколо спільних цілей, воно пов'язане з демократичними цінностями, принципами верховенства права, поваги до

гідності людини, недискримінації, рівності, справедливості, безпеки, ефективності та ін. [43, с. 144]. Такий підхід загаданої авторки дозволяє адаптувати його до іпотечної сфери і зробити загальне узагальнення про те, що змістом публічного управління є діяльність відповідних суб'єктів в межах нормативно-визначених повноважень, яка полягає в їхній реалізації (за допомогою управлінських методів та засобів) спрямованих на застосування та поширення спеціальних фінансових, правових та організаційних інструментів, які б: допомогли залучати до економічних та господарських процесів нерухоме майно; формувати режим захисту прав учасників іпотечних відносин; визначати систему процедур необхідних для розвитку іпотечного ринку, що в сукупності повинно призвести до підвищення ефективності економічних процесів в державі.

Як вже зауважувалось, основним елементом, а точніше об'єктом впливу є іпотечний ринок, який в науковій літературі розглядається як такий, що забезпечує рух фінансового капіталу у формі іпотечних цінних паперів і виступає сегментом ринку цінних паперів або як сфера акумулювання довгострокових грошових нагромаджень з метою надання іпотечних кредитів шляхом емісії іпотечних облігацій, а тому є частиною ринку позикових капіталів [44, с.66]. Проведені дослідження економічної природи іпотечного ринку дозволили О.І. Костюкевич зробити висновки про те, що: 1) іпотечний ринок є системою відносин між економічними суб'єктами на фінансовому ринку на основі певних принципів та норм з приводу акумулювання вільних грошових ресурсів, їх розміщення у формі іпотечних кредитів та рефінансування іпотечних активів з метою досягнення економічного чи соціального ефекту; 2) іпотечний ринок являє собою інтегральну єдність ринків позикового капіталу та нерухомості, фондового ринку, а також сегментів страхового ринку та ринку супутніх послуг; 3) згідно з функціональною ознакою іпотечний ринок поділяється на первинний (сукупність відносин, що виникають при видачі та обслуговуванні іпотечних кредитів) та вторинний

(система відносин, що виникають під час рефінансування та реформування іпотечної заборгованості) [45, с.26].

Іпотечний ринок активно функціонує у розвинених державах світу і роль держави в ньому досить вагома. Це зумовлено декількома факторами. По-перше, залучення довгострокових коштів у будівництво житла зменшує тиск грошової маси на економіку держави, що, в свою чергу, знижує інфляційні процеси. По-друге, використання механізму іпотеки сприяє розв'язанню житлової проблеми як складової соціально-економічної політики держави. По-третє, іпотека – це форма інвестицій в реальний сектор економіки, що сприяє мультиплікаційним процесам відтворення капіталу. По-четверте, іпотечний механізм є складовою створення національної системи заощаджень. Тому іпотека є досить дієвим механізмом реалізації фінансової політики держави [46, с.54].

Тож, іпотечний ринок представляє собою двосторонній процес, змістом якого є створення іпотечного позикового капіталу у вигляді іпотечних кредитів та перетворення його у фінансові зобов'язання, забезпечені нерухомим майном. У даному контексті іпотечний ринок повинен розглядатись як система організаційно-правових та економіко-правових відносин, які виникають в процесі формування іпотечного позикового капіталу та трансформації його у фінансові зобов'язання, забезпечені нерухомим майном. Економічною формою іпотечного позикового капіталу є іпотечний кредит, а формами фінансових зобов'язань є іпотечні цінні папери у вигляді: заставних, іпотечних облігацій, іпотечних сертифікатів. Позиковий капітал, наданий під заставу нерухомості є специфічним товаром на іпотечному ринку, обіг якого здійснюється у вигляді іпотечних кредитів та цінних паперів.

При аналізі іпотечного ринку як об'єкту публічно-владного впливу необхідно виходити не лише з того, що він є складовою іпотечної системи, а й з того, що остання має свою структуру, кожен елемент якої може виконувати окрему функцію системи. У статистиці іпотечна система - це сукупність суб'єктів і об'єктів. У динаміці - це їх взаємодія на основі відповідних адміністративних

та економічних процедур, методів та принципів. При цьому і сама структура іпотечної системи, і взаємодія її елементів визначені у нормах права.

Правове забезпечення публічного адміністрування формування інфраструктури іпотечного ринку залежить також від його моделі, яку кожна держава визначає самостійно. Становлення іпотечної системи має характерні особливості у кожній країні залежно від конкретно-історичних умов, що надалі відображаються у її структурі та зумовлюють відповідний вплив на економічний розвиток суспільства. Так само і українська модель інфраструктури іпотечного ринку наділена власними особливостями, що обумовлені різними видами іпотек.

З цього приводу варто зауважити, що у науковій доктрині пропонується наступна класифікація іпотек за однорідними ознаками: за об'єктом іпотеки – земля, житлова нерухомість, комерційна нерухомість, промислова нерухомість, майнові права на нерухомість тощо; за сферою застосування – аграрний сектор, житлова сфера, промисловість, комерційна сфера тощо; за цілями використання – отримання доходу та споживчі цілі (вирішення житлового питання, відтворення основних фондів) тощо [47, с. 9]. При здійсненні владно-організуючого впливу на процес формування та розвитку інфраструктури ринку кожного із зазначених видів іпотек необхідно враховувати їх особливості як об'єктів публічного управління, оскільки разом із проблемами ефективності функціонування іпотечного ринку загального характеру, які вимагають свого вирішення, існують також і проблеми, пов'язані із ринком певного виду нерухомості.

При цьому, ефективність публічного управління у сфері іпотечного кредитування зумовлюється не лише необхідністю врахування особливостей об'єктів іпотеки, а й факторів, які впливають на їх формування та використання. Так, зокрема, якщо говорити про особливості ринку житлового іпотечного кредитування в Україні, то основна мета управління ним зводиться до забезпечення балансу між попитом і пропозицією, максимального розширення діапазону такого балансу, який є індикатором ємності ринку

житла. Своєю чергою забезпечити такий баланс можливо не лише створенням відповідних організаційних структур, а й впровадженням відповідних стимулюючих механізмів, які б сприяли привабливості житла. До об'єктів іпотечного кредитування житла для населення відноситься житло, яке має значний рівень морального та фізичного старіння та новозбудоване житло.

Перше не є привабливим для потенційних кредиторів як предмет застави за рахунок своєї низької ліквідності. Друге вимагає значних заощаджень населення. За підрахунками економістів існуюча легальна грошова складова доходної бази значної частини населення характеризується низьким рівнем і зумовлює певні складності у використанні системи банківського іпотечного кредитування, оскільки не дозволяє їм сформувати платоспроможний попит на іпотечні кредити. Це породжує цілий ланцюжок проблем. Одна з яких - формування ресурсної бази банків – операторів іпотечного кредитування. Неможливість залучення довгострокових ресурсів призводить до підвищення процентних ставок за строковими депозитами, подорожчання та збереження високої ціни на кредити.

У цих умовах участь держави у формуванні інфраструктури ринку іпотечного кредитування житла має включати: програми довгострокового кредитування будівництва житла та кредитування громадян на умовах пайової участі із залученням бюджетних коштів; залученням коштів держави у систему рефінансування кредитів у житловій сфері; активізацію діяльності Державної іпотечної установи на вторинному іпотечному ринку в системі рефінансування іпотечних кредиторів; забезпечення збільшення частки іпотечних цінних паперів інвесторів на етапі формування та розвитку ринку іпотечних цінних паперів на регіональному рівні. Запровадження єдиного класифікатора житла буде сприяти стандартизації процедур іпотечного житлового кредитування. Це дозволить визначати та прогнозувати потребу населення у відповідному класі житла у різних сегментах ринку та у різний проміжок часу, що дозволить пом'якшити дію можливих ризиків учасників іпотечного ринку. Водночас, запровадження класифікатора житла дозволить контролювати забудовників при

встановлені цін на житло у прив'язці до його якості та відповідності певному класу, більш об'єктивно підійти до визначення страхових витрат при оформленні іпотечного кредиту та рівня ліквідності предмета іпотеки. З метою зменшення фінансових ризиків, які потенційно можуть нести усі учасники ринку іпотечного кредитування необхідно створити механізми стимулювання розвитку страхового бізнесу у зазначеній сфері, у тому числі економіко-правові механізми привабливості для страхових компаній їх участі у процесі іпотечного кредитування житла як на вторинному, так і на первинному ринках.

Оскільки іпотечний ринок не є ізольованою системою, а має бути органічно вбудований в економічну систему держави і існувати поза нею не може, при визначенні шляхів удосконалення публічного управління процесом розбудови іпотечного ринку, його інфраструктури необхідно враховувати загальні чинники (умови), які справляють на нього певний вплив. Як свідчить європейський досвід таких чинників декілька: економічні, правові та інституційні [48]. Формування цих чинників, рівно як і зменшення їх негативного впливу знаходиться у сфері публічного управління. Так, до економічних чинників, які справляють вплив на формування іпотечного ринку відносяться стабільність цін, стабільність обмінного курсу національної валюти та загальне економічне зростання. Забезпечення стабільності цін та національної валюти є об'єктом публічного управління у сфері фінансів, а забезпечення загального економічного зростання – компетенцією уряду та відповідних галузевих міністерств і на перший погляд не мають відношення до публічного управління у сфері іпотечного кредитування. Однак, два перших чинника є надзвичайно важливими для формування ринку іпотечного кредитування, оскільки високий рівень інфляції та девальвації робить неможливим довгострокові вкладення, а “короткі” гроші не дозволяють фінансувати великі інвестиційні проекти. Що ж стосується загального економічного зростання, то цей фактор справляє свій вплив безпосередньо на рівень платоспроможності населення та його можливості з меншим рівнем ризику стати учасником відносин іпотечного кредитування. Таким чином,

якість управління у сфері іпотечного кредитування знаходиться у прямій залежності від ефективності функціонування системи публічного управління фінансами та економікою.

При визначенні форм та методів публічного управління у процесі формування ринку іпотечного кредитування необхідно враховувати не лише особливості предмета іпотеки, а й функції та завдання іпотечного ринку, які розкривають його сутність. Зокрема, необхідно враховувати, що в межах іпотечного ринку відбувається: об'єднання розпорощених фінансових ресурсів фізичних та юридичних осіб у фінансові фонди які трансформуються у позичковий капітал; здійснюється стимулювання інвестування в нерухомість; створюються умови для вирішення соціальних проблем населення; здійснюється перерозподіл нерухомості; створюються умови для розширення грошово-кредитного ринку та диверсифікації ризиків учасників іпотечного ринку.

В умовах євроінтеграційних процесів, які відбуваються в Україні при розбудові іпотечного ринку, посилені впливу держави на процеси кредитування іпотеки доцільно врахувати досвід країн, які мають розвинений іпотечний ринок. І хоча, кожна країна створює свою модель іпотечної системи є загальні тенденції, які притаманні сфері іпотечного кредитування при будь-якій моделі його організації. До них можна віднести наступні:

- системи іпотечного кредитування включають як державні, так і недержавні інститути із загальною тенденцією розширення останніх;
- до суб'єктів іпотечного кредитування відносяться як банки, так і небанківські установи;
- спостерігається посилення ролі спеціалізованих банківських установ по здійсненню іпотечних операцій з подальшою спеціалізацією напрямків діяльності щодо предмету іпотеки;
- структура іпотечної системи та присутність окремих іпотечних інститутів у її складі визначається такими факторами як конкуренція, яка

склалася на ринку, потребами суб'єктів ринку нерухомості, а також державними пріоритетами;

- відбуваються більш глибокі інтеграційні процеси як між інститутами іпотечного ринку, так і його інтеграція із фінансовою системою, а також з страховими, депозитарними, посередницькими установами;

- посилюється конкурентна боротьба між традиційними і новими установами- кредиторами, що призводить з одного боку до зниження вартості іпотечних позичок, а з іншого – до зменшення прибутку іпотечних кредитних інститутів.

Незважаючи на принципово різний підхід до процесу мобілізації кредитних ресурсів в різних країнах загальним для них є наявність державної підтримки їх практичного функціонування, включаючи систему правового, фінансового регулювання даної діяльності, надання державних гарантій тощо.

Показовим в цьому напрямку є те, що у більшості країн з розвиненим іпотечним кредитуванням та країн, що проводять реформи, межа іпотечної позички щодо розрахованої банком сподіваної ціни продажу заставленого майна визначена законодавчо. Так, у Німеччині відповідно до Закону про іпотечні банки межа позички визначена в розмірі 3/5 (або 60%) розрахованої вартості заставленого майна. Але законом іпотечним банкам дозволено при наданні кредитів перевищувати зазначену межу. Як правило, іпотечні банки Німеччини надають кредити в обсязі до 80% вартості заставленого нерухомого майна. У Польщі межа для індивідуального кредиту встановлена на рівні 80% заставленої нерухомості [49, с. 79].

Зважаючи на означене, можемо зробити проміжні узагальнення.

1. Зміст та природа публічного управління відносинами іпотечного кредитування обумовлена загальнодержавною політикою в економічній та фінансовій сферах. Його ключовим призначенням є належне публічне врегулювання різних аспектів взаємин між усіма учасниками іпотечних відносин з метою підвищення їхньої ефективності, уникнення конфліктних ситуацій, спорів.

2. Публічне управління в цій сфері формує державні стандарти процедур оформлення і виконання іпотечних прав та зобов'язань, що в кінцевому результаті створює достатні правові передумови для функціонування ефективного іпотечного ринку.
3. Іпотечний ринок є ключовою структурною складовою іпотечної системи та її інфраструктури. Саме іпотечні ринкові процеси підлягають найбільш детальному публічно-владному впливу з боку держави, які натомість, вимагають створення розумного балансу між публічним регулюванням та договірною свободою. Крім того, іпотечний ринок як об'єкт публічно-владного впливу і є складовою іпотечної системи, яка у свою чергу має свою структуру, кожен елемент якої може виконувати окрему функцію системи.
4. Якість та ефективність публічного управління у сфері іпотечного кредитування знаходиться у прямій залежності від ефективності функціонування системи управління фінансами та економікою. А тому, при визначенні форм та методів публічного управління у процесі формування ринку іпотечного кредитування необхідно враховувати не лише особливості предмета іпотеки, а й функції та завдання іпотечного ринку.

Переходячи до розгляду питання щодо змісту принципів управління відносинами іпотечного кредитування, звернемось до наукових теоретичних конструкцій, які визначають принципи в цій сфері.

Отже, у науковій юридичній літературі принципи визначаються по-різному в залежності від ступеня деталізації їх характерних ознак. Так, принципи публічного управління, визначаються як основні засади, закономірності, на яких ґрунтується державне управління [50, с. 52]. У даному визначенні принципи ототожнюються з основними засадами та закономірностями. Інколи принципи публічного управління розглядаються як керівні правила, що відбивають зміст законів і закономірностей і мають бути закріплені в нормативно-правових документах та використовуватися в науковій та практичній діяльності фахівців з управління [51, с. 8]. Наукова цінність даного визначення полягає у практичному застосуванні принципів як основи

наукової та практичної діяльності та зосередження уваги на їх зв'язку із правом. Принципи мають ключове значення ефективного та раціонального регулювання адміністративно-процедурних відносин з точки зору методології, а також правильного застосування відповідних правових норм. Вони є тим каркасом, що допомагає не схибити як у правотворчості, так і в правозастосуванні [52, с. 32]. На думку В.Я. Малиновського принципи державного управління – це фундаментальні істини, позитивні закономірності, керівні ідеї, основні положення, норми управління, сформульовані у вигляді певного наукового положення, закріпленого переважно у правовій формі, на основі якого будується і функціонує апарат державного управління [53, с. 192].

Узагальнюючи викладене для цілей даного дослідження під принципами будуть розумітися основоположні правила, засади, керівні ідеї та положення, закріплені в нормах права, що найбільш повно і всебічно відображають структурну побудову системи управління у сфері іпотечного кредитування, її функціонування та найбільш суттєві взаємозв'язки між її елементами, що спрямовані на розвиток цієї системи.

Досліджуючи питання принципів, представники науки адміністративного права та науки державного управління приділяють певну увагу і класифікації принципів. Зокрема, було запропоновано класифікувати принципи публічного управління на такі групи: соціально-політичні, організаційні, організаційно-політичні, організаційно-технічні, економічні, організаційно-правові, загально-суттєві, видові, загальні, окремі, суспільно-політичні, функціонально-структурні, організаційно-структурні, принципи державно-управлінської діяльності [54, с. 267].

Значного поширення в літературі дістала класифікація за якою розрізняють три групи принципів: загальносистемні, структурні та спеціалізовані. До загальносистемних принципів науковці відносять: принцип об'єктивності управління; демократизму; правової впорядкованості; законності; розподілу влади; публічності; поєднання централізації і децентралізації. У групі структурних принципів виділяють: структурно-

цільові; структурно-функціональні; структурно-організаційні; структурно-процесуальні принципи. Третю велику групу утворюють спеціалізовані принципи публічного управління: принципи державної служби; принципи роботи з персоналом управління; принципи інформаційного забезпечення публічного управління; принципи діяльності органу виконавчої влади; принципи прийняття управлінських рішень [55, с. 38; 56]. Проте, зазначені класифікації відображають загально прийнятий розподіл принципів у сфері публічного управління без специфікації до конкретної сфери публічного адміністрування і до певно міри є універсальними.

Для цілей цього дослідження принципи публічного управління пропонується класифікувати на дві групи: загальні, що притаманні публічному управлінню у всіх сферах, хоча у кожній сфері вони наповнюються своїм конкретним змістом, що знаходить своє закріплення у нормах права; і спеціальні принципи, які притаманні публічному управлінню у певній сфері і відображають його особливості, що так само знаходить своє закріплення у відповідних нормативних актах.

Так, до загальних принципів слід віднести принцип детермінізму або об'єктивної обумовленості системи державного управління суспільними, цілями, які визначені, як правило, на законодавчому рівні та вирішуються в певний історичний період розвитку держави та суспільства, наявними ресурсами як основи розвитку суспільства та забезпечення здійснення публічного управління. Реалізація суспільних цілей передбачає визначення завдань, вирішення яких забезпечить їх досягнення. Як правило, соціальні цілі і завдання, спрямовані на її досягнення, трансформуються у цілі і завдання публічного управління, а ті – у цілі і завдання суб'єктів і об'єктів управління. Утворюється своєрідний ланцюжок, який знаходить свою форму вираження на рівні політико-правових актів, законів та підзаконних актах, титульних документів.

Принцип детермінізму проявляється також в необхідності при побудові системи публічного управління враховувати внутрішні закономірності

функціонування і розвитку управління як певного системного суспільного явища. Серед таких закономірностей – об'єктивна обумовленість організаційної структури виконуваними функціями, організаційної структури та функцій та методів особливостями об'єкту управління та закономірностями його розвитку.

У доктрині адміністративного права практично всі дослідники, які у своїх дослідженнях торкалися проблеми принципів, до загальних принципів публічного управління відносять демократизм. Принцип демократизму в державному управлінні проявляється у спрямуванні управлінських рішень на задоволення інтересів всіх або переважної більшості громадян, широкому залучені громадян до обговорення та прийняття важливих загальнодержавних рішень [50, с. 52-53]. Одним із проявів вказаного принципу у системі іпотечного кредитування є діяльність саморегулюючих організацій на ринку фінансових послуг, до яких відносяться неприбуткові об'єднання фінансових установ, що здійснюють представництво інтересів своїх членів та такі, що здійснюють інформаційно-технічне забезпечення суб'єктів ринку фінансових послуг.

Серед загальносистемних принципів у науковій доктрині визначається принцип публічності державного управління. Його зміст науковці тлумачать як: доступність публічного управління для громадян; відкритість функціонування органів державної влади та органів місцевого самоврядування; громадський контроль; судовий контроль за дотриманням у процесах публічного управління конституційно закріплених інтересів суспільства, прав і свобод громадян [55, с. 38; 56]. З такою точкою зору неможна погодитися, оскільки інтерпретація змісту принципу публічності у повній мірі співвідноситься із принципом демократизму у державному управлінні.

Дискусійним є віднесення до загальних принципів публічного управління принципу поєднання централізації і децентралізації. На думку фахівців держане управління відповідно до цього принципу має бути побудоване на засадах розумного співвідношення концентрації влади і

децентралізації, оскільки порушення цього балансу в будь-який бік призводить до негативних наслідків. Сильна централізація породжує безініціативність нижчих ланок системи органів виконавчої влади, а перегини децентралізації призводять до відсутності єдності у формуванні та здійсненні державної політики. Принцип централізації і децентралізації є принципом організації державної влади в цілому, а не лише публічного управління, яке переважно здійснюють органи виконавчої влади. Тому віднести його до загальних принципів публічного управління не має підстав [57].

Принцип стабільності є одним із загальних принципів, який притаманний державному управлінню у сфері іпотечного кредитування. В енциклопедичній літературі загальний термін "стабільність" визначається як сталість, незмінність, тривале збереження певного постійного стану або рівня. Беручи до уваги що публічне управління є соціальною системою варто звернутися до визначення, запропонованого науковцями, які торкалися цієї проблеми. Так, стабільність є здатністю системи зберігати параметри в певних межах, протидіяти обуренням та повертатись в рівноважний стан в разі відхилень. Однак, це не тільки зберігання параметрів системи, але і процес одночасної зміни, процес "впорядкованої, організованої зміни"; вона є особливою формою усталеності обумовленою мірою незмінності якісних ознак об'єкта або його стану [58].

Щодо стабільності в публічному управлінні, то найважливішим фактором, який характеризує успішність реалізації державної політики в сфері формування механізмів управління різними сферами розвитку суспільства, є забезпечення постійності орієнтації цього розвитку на усталене та безпечне засвоєння соціально-значущих цінностей, забезпечення усталеності публічного управління. Поняття стійкості публічного управління не має загальновизнаного і чіткого визначення. Його можна розглядати як видове до поняття усталеного розвитку, синонімічним до поняття безпечного розвитку [59, с. 16].

Об'єкт дисертаційного дослідження пов'язаний не лише із сферою адміністративного права та управління, а й фінансовою системою України,

тому розглядаючи принцип стабільності публічного управління необхідно враховувати його прояв у фінансовій сфері – розуміння стабільності фінансової системи та стабільності економічної системи.

Фінансова система є обов'язковим забезпечувальним елементом сталого економічного розвитку суспільства, його економічної стабільності. На думку фахівців термін "економічна стабільність" означає стан, коли економічна система функціонує в стані рівноваги, зберігаючи незмінною свою структуру [60]. Натомість зміни, що відбуваються в Україні у фінансовій та економічній системі протягом останніх років свідчать про фактичну неможливість реалізації принципу стабільності у досліджуваній сфері. Яскравим прикладом цього є скорочення державної підтримки на ринку житла.

До спеціальних принципів публічного управління у сфері іпотечного кредитування слід віднести принципи діяльності НБУ, принципи кредитування та принципи здійснення окремих функцій управління.

1.3. Адміністративно-правові функції та методи регулювання іпотечного ринку в Україні

У доктрині адміністративного права загальновизнаним є твердження, що функції – це найважливіші складові управлінської діяльності, походять від загального змісту публічного управління і характеризують зміст цієї діяльності [61, с. 25-26; 62; 63; 64, с.34].

Слово "функція" має латинське походження (function – відправлення, діяльність) та означає роль, яку певний соціальний інститут виконує відносно потреб суспільної системи; залежність, яка прослідковується між різними соціальними процесами [65, с. 751].

Представники науки публічного управління обґрунтовують, що:

- функції характеризують основний напрям і зміст діяльності суб'єкта [66, с.47];

– поняття функцій у його загальносоціологічному змісті, покликане охопити й відобразити внутрішню природу, найглибший зміст, тобто суть діяльності" [67, с. 17].

Вчені науки адміністративного права по-різному визначають сутність функцій держави, публічного управління, органу публічного управління, акцентуючи увагу на тих або інших їх ознаках, інколи ототожнюють функції держав з функціями публічного управління.

Зокрема, в теорії адміністративного права до найбільш суттєвих ознак функцій управління слід віднести:

- якісну однорідність діяльності, що охоплюється відповідною функцією;
- є об'єктивно необхідною частиною змісту управлінської діяльності відповідних державних органів;
- обумовленість природою та сутністю об'єкта управління і в цьому сенсі носить відносно похідний характер;
- співпадіння із визначеним у нормах права напрямком діяльності відповідного органу;
- забезпечують реалізацію цілей та завдань публічного управління;
- виражають організуючо-владну сутність публічного управління.

Більш розширене визначення функції управління, з яким також є підстави погодитися, було запропоновано Л.В. Ковалем. На його думку, функція публічного управління – це відокремлена частина державно-управлінської діяльності, якій властива певна єдність змісту і яка здійснюється на основі закону спеціально створеними органами виконавчої влади, специфічними методами для проведення у життя завдань державного управління [68, с. 26-27].

Для цілей цього дослідження функція розглядається нами як ключовий елемент управлінської діяльності, напрямком, що стосується виконання завдань системи чи елемента публічного управління, щодо досягнення мети публічно-управлінського впливу на певні правовідносини.

Функції є результатом поділу управлінської діяльності на відносно самостійні види владного впливу за відповідними напрямками. У зв'язку з цим виникає питання щодо виокремлення критеріїв класифікації функцій, що має не лише теоретичне, а й практичне значення.

У доктрині адміністративного права та теорії управління класифікація функцій публічного управління характеризується значним розмаїттям підходів та думок щодо обрання критеріїв класифікації. Так, вчені пропонують поділяти функції на:

- основні та допоміжні [69];
- внутрішні і зовнішні [70, с.123-125];
- загальні, спеціальні та допоміжні (обслуговуючі) [71, с.10-11];
- загальнокерівні, регулятивні, рахунково-аналітичні, організаційно-координаційні, контрольні [72, с.163];
- соціально-орієнтовані та внутрішньо-орієнтовані [63, с.4].

Натомість, будь-яка класифікація є деякою мірою умовною і залежить від мети для якої вона запроваджується, місця державного органу в системі державного апарату та інших факторів. Навіть, наведений перелік функцій, який практично визнається всіма дослідниками, не є універсальним, оскільки будь-яка з названих функцій у процесі свого здійснення розпадається на низку підфункцій, які до цього були включені до переліку функцій. Так, здійснення класичної функції контролю вимагає від контролюючих органів планування контрольної діяльності, її організацію, керування, регулювання, координації та обліку.

З іншого боку, деякі класифікації, що ми їх назвали вище, а також проведені нами аналітичні розробки демонструють можливість називати організацію та управління як дві ключові функції щодо будь-якої системної класифікації [73, с. 46], регулювання розглядається як класична функція адміністративно-правового впливу на будь-які процеси у суспільстві, координація та облік розглядаються як самостійні функції або підфункції, скажімо, функції управління.

Для цілей цього дослідження вбачається більш продуктивним предметно-об'єктний підхід до класифікації функцій публічного управління у сфері іпотечного кредитування. Кожна діяльність характеризується певним предметом, а управлінська діяльність спрямовує свій організаційно-владний вплив на відповідний об'єкт управління, прагне його змінити, створити сприятливі умови для його розвитку, або навпаки – створити умови, які не будуть стимулювати розвиток певних відносин, якщо держава в цьому не зацікавлена і це не корелюється з пріоритетами державної політики у певний історичний період розвитку держави.

Ідею предметного критерію класифікації функцій підтримували такі визначні вчені як В.Б. Авер'янов та К.С. Бельський. Проте в силу того, що це досить давні твори зазначених визначних вчених-адміністративістів, ми бачимо у їхніх працях щодо функцій публічного (тоді ще державного) управління певні недоліки.

Так, на думку В.Б. Авер'янова предметна класифікація включає: забезпечення керованих об'єктів цілепокладаючою інформацією (об'єднує функції планування та прогнозування); забезпечення об'єктів ресурсами (фінансування, матеріально-технічне забезпечення, стимулювання, кадрове забезпечення); впорядкованість та узгодженість діяльності об'єктів (керівництво, координація, організація, регулювання, контроль); удосконалення керованих об'єктів (організаційне проектування, організаційний розвиток). Якщо проаналізувати наведену класифікацію, можна помітити, що автор інформаційну функцію ототожнив з функцією прогнозування. Крім того, впорядкованість та узгодженість діяльності об'єкта – це скоріше мета, яку прагне досягти керуючий суб'єкт завдяки реалізації низки функцій, у першу чергу - функцій організації, керівництва та регулювання.

Ще більш суперечливою вдається позиція К.С.Бельського, який за предметним критерієм виокремлює дві групи (рівня) функцій державного управління. До першої групи автор відносить функції охорони громадського порядку та забезпечення державної безпеки, регулятивно-управлінську та

забезпечення прав і свобод громадян. Друга група об'єднує функції, які мають допоміжний характер – нормотворчість, оперативно-виконавчу функцію, юрисдикційну функцію. Очевидним є, що функція забезпечення державної безпеки охоплює за своїм змістом і забезпечення прав і свобод громадян, і охорону громадського порядку і здійснення юрисдикційної діяльності тощо.

Отже, різноманітні підходи до класифікування функцій публічного управління і виконавчої влади показали нам певний приклад того, як варто будувати ці відносини щодо іпотечного ринку.

У попередньому розділі ми визначили ключовим завданням регулювання та впливу держави на іпотечні правовідносини формування інфраструктури ринку іпотечного кредитування. Відповідно, на виконання цього конкретного завдання і варто будувати систему функцій і саме так полягатиме наш дослідницький метод.

Розпочати варто з функції організації, оскільки вона складає вагому основу будь-якої діяльності та дотична до системи принципів [74, с. 267]. У публічному управлінні суть організації як функції пов'язується із створенням такої мережі організаційних відносин, яка б забезпечила цілісність управлінської системи в цілому, ефективні та доцільні взаємовідносини її компонентів. Формами її вираження є формування управлінської структури, добір персоналу, організація його праці тощо [75].

Організаційна функція у контексті цього дослідження спрямована на формування інфраструктури іпотечного ринку: залучення на іпотечний ринок інвесторів (пенсійних фондів, страхових компаній, інститутів спільного інвестування, інвестиційних фондів тощо), в тому числі іноземних; створення Державного земельного іпотечного банку; створення вторинного ринку іпотечних кредитів, в тому числі удосконалення організації та діяльності Державної іпотечної установи у напрямку забезпечення високого рівня ліквідності іпотечних цінних паперів не лише у сфері житла, а й відносно інших предметів іпотеки.

До основних функцій пристосовано до предмету дослідження ми відносимо прогнозування та планування розвитку іпотечної системи. В теорії управління зазначається, що функція прогнозування наповнювана конкретними заходами і діями для забезпечення в поточному і перспективному періодах часу бажаного стану для об'єкту управління, виступає у взаємодії з іншими функціями як самостійна, що має свої особливості, функціональне призначення і цільову спрямованість [76; 77; 78; 79].

В Енциклопедії державного управління планування як функція управління розуміється як визначення напрямів, темпів, кількісних і якісних показників тих чи інших процесів у системі публічного управління, державних функцій, спрямованих на досягнення попередньо визначених цілей; розробку цілей і завдань, напрямів розвитку та реформування всієї державно-управлінської діяльності [80, с.699].

У доктрині адміністративного права панує думка, що планування як функція управління полягає у виборі оптимальної альтернативи поточного або перспективного розвитку об'єкта управління [81, с.23]. Формами планування у державному управлінні виступають урядові програми, концепції різноманітних напрямів суспільного розвитку і реформування, директивні перспективні плани, президентські послання, програми економічного і соціального розвитку, державні цільові програми тощо. Всі вказані форми передбачені в нормативних актах. Зокрема, Закон України "Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України" визначає правові, економічні та організаційні засади формування системи програмних документів економічного і соціального розвитку України, галузей економіки та адміністративно-територіальних одиниць [82].

Функції прогнозування та планування у сфері іпотечного кредитування має здійснюватися через формування концептуальних засад такого розвитку, що мають включати надання державних гарантій по іпотечних цінних паперах та встановлення прозорих механізмів ціноутворення на ринках нерухомості та іпотечних продуктів. В умовах формування іпотечного ринку роль

прогнозування зростає завдяки тим завданням які мають бути завдяки ньому вирішені, а саме: спрогнозувати попит населення у різних предметах іпотеки, у першу чергу житла та землі; спрогнозувати платоспроможність населення, його активність на іпотечному ринку; рівень фінансового, матеріально-технічного, кадрового, інформаційного та іншого забезпечення програм житлового будівництва, розвитку аграрної сфери; перспективні можливості банківської системи; врахування при формуванні державної політики у сфері створення іпотечного ринку, факторів, що на нього впливають.

Наступною важливою адміністративно-правовою функцією щодо ринку іпотечного кредитування є регулювання.

Регулювання як функція публічного управління у сфері іпотечного кредитування полягає у формуванні правової бази, що визначає засади та регулює відносини у сфері іпотечного кредитування, яка має включати: механізми соціального захисту позичальників з низьким конкурентним статусом; правовий захист майнових прав учасників іпотечного ринку; розробку уніфікованих стандартів іпотечного кредитування; врегулювання процедур випуску та обігу іпотечних цінних паперів.

Функція стимулювання пов'язана із створенням економічних та правових стимулів та гарантій щодо участі в іпотечній системі учасників іпотечного ринку – кредиторів, позичальників, інвесторів, емітентів цінних паперів. В першу чергу це пільгове кредитування та впровадження компенсаційних виплат для позичальників, створення додаткових правових та економічних гарантій захисту кредиторів від ризиків у сфері іпотечного кредитування.

Функція фінансового забезпечення передбачає: запровадження рейтингової системи при оцінці кредиторів, іпотечних цінних паперів, іпотечних кредитів; удосконалення системи рефінансування іпотечних кредитів; надання державних гарантій для додаткового покриття емітованих цінних паперів; придбання за рахунок бюджетних коштів іпотечних цінних паперів; страхування кредитних ризиків; адресна фінансова допомога громадянам на придбання житла; здешевлення іпотечних кредитів шляхом

часткової компенсації кредитних ставок за рахунок спеціально створеного фонду; державна фінансова підтримка забудовника шляхом встановлення пільгового режиму оподаткування; підтримка категорій населення з низьким конкурентним статусом для підвищення рівня їх доступності до іпотечних кредитів з метою придбання, будівництва чи реконструкції житла; створення стартових фінансових умов для “запуску” вторинного іпотечного ринку [47, с.13].

Кадрове забезпечення як функція формування інфраструктури іпотечного ринку передбачає створення системи підготовки та перепідготовки кваліфікованих спеціалістів з питань іпотеки для банків, страхових компаній, пенсійних фондів, агентств з нерухомості, Державної іпотечної установи, Національного банку України та інших інститутів, що є учасниками іпотечного ринку.

Розглянувши кілька досить зрозумілих за змістом функцій, перейдімо до однієї з ключових. Нагляд і контроль за іпотечним ринком та його учасниками також входить до структури формування інфраструктури ринку іпотечного кредитування.

Проблема контролю у публічному управлінні завжди привертала увагу як зарубіжних так і вітчизняних дослідників. Значний вклад у її розв’язання в контексті змісту функції контролю, форм та методів його здійснення, принципів, на яких він ґрунтується у прив’язці до різних видів політичних режимів та форм правління внесли такі зарубіжні вчені як Ф. Тейлор, А. Файоль, М. Вебер, П. Блау, П. Бурдьє, З. Бауман, А. Гоулднер, М. Крозьє, Р. Мертон, П. Селзник та ін. Над цією проблемою успішно працювали такі вчені – адміністративісти як О. Андрійко, Н. Нижник, І. Бутко, О. Власенкова, Ю. Оболенський, А. Крусян та інші. Всі дослідники єдині в тому, що контроль – найважливіша частина будь-якої системи управління, є невід’ємним елементом управлінської діяльності.

Саме слово має французьке походження від "controle", що означає "перевірка". Традиційно контроль у державному управлінні визначається як

перевірка, спостереження з ціллю перевірки для протидії чомусь небажаному, тобто виявлення, попередження та припинення протиправної поведінки з боку будь-кого [83, с. 37; 53; 84, с. 599-600]. Контроль супроводжує весь процес управління і взаємодії з іншими функціями, проте у менш регульованих суспільних відносинах він може виконувати допоміжну, забезпечувальну роль. Саме так ми розглядаємо контрольну функцію стосовно публічного регулювання іпотечного ринку.

Різновидом контролю у державному управлінні є фінансовий контроль. Контроль у державному управлінні у сфері іпотечного кредитування на наш погляд має фінансове-правове спрямування і проявляється як фінансовий контроль та нагляд уповноважених суб'єктів управління за діяльністю, пов'язаною з іпотечним кредитуванням.

У правовій науці відсутнє єдине розуміння фінансового контролю. Більшість вчених розглядають фінансовий контроль як особливий вид діяльності, який характеризується певними цілями та методами, суб'єктами здійснення [85, с. 43; 86, с. 81; 87, с. 208; 88, с. 82].

Не вдаючись в існуючу полеміку щодо фінансового контролю для цілей цього дослідження під фінансовим контролем будемо розуміти діяльність державних органів і недержавних організацій, самих господарюючих суб'єктів чи їх структурних підрозділів, фізичних осіб, наділених відповідними повноваженнями чи правами, що спрямована на забезпечення законності, фінансової дисципліни, раціональності при мобілізації, розподілу і використанні централізованих і децентралізованих грошових фондів та пов'язаних з ними матеріальних ресурсів. В основі даного визначення покладений підхід, висловлений Л.А. Савченко [89, с. 43].

Для розкриття змісту фінансового контролю у сфері публічного управління іпотечним кредитуванням необхідно виокремити суб'єктів цього контролю. Аналіз нормативно-правових актів дозволяє класифікувати цих суб'єктів на: 1) органи державної влади та управління, до яких слід віднести Національний Банк України; 2) спеціальні органи, які діють на іпотечному

ринку і наділені контролюючими функціями (Державна іпотечна установа, Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг).

Так, до однієї з функцій Національного банку України є здійснення банківського нагляду. Це система контролю та активних впорядкованих дій Національного банку України, спрямованих на забезпечення дотримання банками та іншими особами, стосовно яких Національний банк України здійснює наглядову діяльність законодавства України і встановлених нормативів, з метою забезпечення стабільності банківської системи та захисту інтересів вкладників та кредиторів банку (ст. 1 Закону України "Про Національний банк України"). Національний банк України: контролює створення платіжних інструментів, систем автоматизації банківської діяльності та засобів захисту банківської інформації; здійснює погодження статутів банків і змін до них, ліцензування банківської діяльності та операцій у передбачених законом випадках, веде Державний реєстр банків, Реєстр аудиторських фірм, які мають право на проведення аудиторських перевірок банків, створює та веде Кредитний реєстр Національного банку України; організовує і здійснює валютний контроль за банками та іншими фінансовими установами, які отримали ліцензію Національного банку на здійснення валютних операцій; здійснює нагляд (оверсайт) платіжних систем та систем розрахунків; здійснює державне регулювання та нагляд у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом [90].

У Статуті Державної іпотечної установи безпосередньо відсутня пряма вказівка на здійснення нею функції фінансового контролю. Проте, управління іпотечними та іншими активами відповідно до законодавства України (п. 6 Статуту) включає і контроль за їх використанням [91]. Для цього, виходячи із аналізу законодавства України та зарубіжної практики при Державній іпотечній установі доцільно створити Департамент земельного іпотечного кредитування, на який покласти здійснення функції контролю за заставними операціями з

земельними ділянками сільськогосподарського призначення, а також управління і рефінансування сільськогосподарських активів.

Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг в межах своїх повноважень здійснює державне регулювання та нагляд за наданням фінансових послуг і дотриманням законодавства у відповідній сфері; здійснює нагляд на консолідованій основі за небанківськими фінансовими групами, переважна діяльність у яких здійснюється фінансовими установами, нагляд за якими здійснює Нацкомфінпослуг; здійснює державне регулювання та контроль за діяльністю бюро кредитних історій [92].

На відміну від традиційних сфер публічного управління, де державним завданням є забезпечення результатів діяльності, у галузі іпотечних правовідносин ключовим є непрямий вплив та регулювання їх на засадах невтручання. Тому, з нашої точки зору з розвитком іпотечного ринку співвідношення між функціями буде змінюватися у напрямі підвищення ролі системи інформаційного та нормативного забезпечення суб'єктів ринку, підтримки соціально вразливих верств населення, слабких в економічному розвитку територій, іпотеки земель сільськогосподарського призначення. Значне місце забезпечення безпеки іпотечного кредитування буде займати управління ризиками, які несе кожний з учасників іпотечного ринку, до яких відносяться: політичні ризики; кредитний ризик; ринковий ризик; процентний ризик; ризик ліквідності; валютний ризик; ризик довгострокового погашення; операційно-технологічний ризик; ризик репутації; юридичний ризик; ризик банкрутства; ризик територіальної концентрації; ризик кон'юнктури; інформаційний ризик; агентський ризик; системний ризик.

В залежності від ролі, яку виконує кожний учасник іпотечного ринку формується відповідна система ризиків, якій мають протидіяти заходи спрямовані на зменшення їх негативного впливу та забезпечення найменшого відхилення від поставленої мети і очікуваних результатів. Розробка таких заходів та запровадження їх у практику – предмет дослідження науки

адміністративного права та управління. Сьогодні вирішенню цієї проблеми вченими приділялася недостатня увага. Фрагментарне висвітлення цієї проблеми у працях, переважно представників економічної науки [93; 94; 95], в цілому проблему управління ризиками на рівні публічного управління та його правового забезпечення не вирішило. У цьому зв'язку доцільно на першому етапі розробити відповідний документ рекомендаційного характеру, в якому навести у систематизованому вигляді перелік ризиків у прив'язці до кожного учасника іпотечного ринку та видів іпотек, механізми мінімізації цих ризиків, альтернативи можливих антикризових стратегій по зменшенню впливу відповідних ризиків на результати діяльності таких учасників.

Одним з факторів, які сприяють виникненню фінансових ризиків при іпотечному кредитуванні є нерозвиненість механізмів взаємодії фондового ринку з іпотечним кредитуванням, відносна замкненість останнього. У зв'язку з цим особлива роль належить функції координації у забезпеченні взаємозв'язку і взаємообумовленості фінансового, в тому числі і ринку іпотечного кредитування та фондового ринків. Тому на органи публічного управління у сфері фінансів необхідно покласти обов'язок щодо здійснення вказаної функції, а на Державну іпотечну установу та Національний банк України - здійснення контролю за його реалізацією.

Характеризуючи методи публічного управління у сфері іпотечного кредитування, варто зазначити, що проблема методів є однією із складних та такою, що неоднозначно вирішується у правовій та економічній науці.

Слово "метод" походить від грецького *méthodos* та означає - дорога дослідження або пізнання, теорія, учення, сукупність прийомів або операцій практичного або теоретичного освоєння дійсності [96]. Водночас слово "метод" у довідковій філософській літературі тлумачиться як шлях досягнення мети, спосіб досягнення чого-небудь, як сукупності визначених правил, прийомів, способів, норм пізнання і діяльності [97; 98, с. 443].

Науковці, що присвятили свої дослідження зазначеній проблемі, визначають методи як спосіб чи засіб досягнення поставленої мети,

розв'язання задачі, що виникла; як спосіб, прийом, засіб впливу на поведінку суб'єктів соціального життя [99, с. 56; 100].

У науці адміністративного права і теорії управління відсутнє загально визнане визначення категорії "метод публічного (державного) управління". Методи публічного управління визначають як способи впливу держави в особі її органів державної влади, що наділені нормотворчими повноваженнями, на учасників суспільних відносин у різних сферах. Інколи методи публічного управління визначаються як способи адміністративно-правового впливу на об'єкти управління або відносини у сфері управління, або як способи організації (адміністративного, економічного або громадського) впливу органу управління (або посадової особи) на систему, що є об'єктом управління (або конкретний об'єкт управління), що визначає умови діяльності системи, порядок найбільш ефективного використання трудових, матеріальних, фінансових та інших ресурсів для вирішення визначених завдань.

Деякі вчені при визначенні методів публічного управління пов'язують їх з реалізацією функцій державної управляючої системи і визначають як прийоми здійснення та засоби забезпечення реалізації її функцій, як певний вплив на свідомість і поведінку людей в суспільній діяльності, відносинах та зв'язках [101, с. 93]. Відштовхуючись від останньої точки зору у науковій доктрині було запропоновано розглядати методи у двох аспектах: перший – це способи, прийоми здійснення функцій управляючої системи та її органів, і другий – засоби забезпечення (гарантії) реалізації цих функцій, тобто застосування різних видів санкцій для примусового забезпечення виконання дій, що характеризують функції управління [101, с. 92-93].

У сучасних наукових дослідженнях методів публічного управління можна чітко простежити спадковість наукових підходів. Зокрема, в учбовій літературі методи публічного управління визначаються як способи і засоби впливу органів державного управління чи посадових осіб на керовані об'єкти [50, с. 172].

Деякі вчені сьогодні звертають увагу на зв'язок методів публічного (державного) управління з наявністю певних умов їх реалізації. Так, Ю. Легеза запропонувала наступне визначення: "Методи публічного управління є тими необхідними способами, застосування яких у певних умовах дозволяє вирішити практично значимі соціальні, економічні, екологічні задачі, поставлені перед державою та іншими суб'єктами" [102].

Досліджуючи методи публічного управління, сьогодні представники науки адміністративного права та теорії державного управління, на відміну від своїх попередників, зосереджують увагу не лише на формулюванні дефініцій "методи управління" та "методи публічного управління", а й виокремлюють ознаки, що характеризують такий правовий феномен, як методи публічного управління.

До таких ознак слід віднести:

- зміст та вибір методу публічного управління безпосередньо залежить від особливостей об'єкту, на який спрямовується владний вплив суб'єкта управління;

- реалізуються у процесі публічно-управлінської діяльності; пов'язані із органами виконавчої влади її цільовим призначенням;

- здійснюються в межах владних повноважень (компетенції) суб'єкта управління;

- є засобом реалізації закріплених за суб'єктом управління владних повноважень;

- мають певну форму свого вираження; виражені у правовій формі вони набувають обов'язкового характеру [50, с. 172; 103, с. 435-437; 104, с. 143-144].

Викладені ознаки методів публічного управління розкривають їх суть та свідчать про об'єктивну взаємозалежність та зв'язок, що існує між методами, функціями та формами управління, метою та його завданнями, розкривають зв'язок, який встановлюється між суб'єктами та об'єктами управління за допомогою методів державного управління. Ми є прихильниками позиції, що метод розкриває зміст управлінського впливу суб'єкта на об'єкт управління,

тоді як форма є зовнішнім виразом змісту. Тому, виходячи із загальнофілософського співвідношення таких категорій як зміст та форма можна говорити про різні форми втілення методів управління в залежності від особливостей об'єкту управління, функцій, мети та завдань управління.

На основі проведеного аналізу визначення методів публічного управління та їх характерних рис для цілей цього дослідження під методами публічного управління у сфері іпотечного кредитування розуміється система прийомів, засобів та способів цілеспрямованого впливу органів публічного управління на сферу іпотечного кредитування, як об'єкт управління, виражені у правових та організаційних формах, що забезпечують виконання функцій управління та розкривають організаційно-правові зв'язки між органами публічного управління та суб'єктами, що діють на іпотечному ринку.

Зміст та особливість владного впливу на сферу іпотечного кредитування розкривається через систему методів публічного управління, які мають свої особливості в залежності від видової приналежності.

Як вже було зазначено, вибір методів управління залежить від особливостей об'єкта управління та факторів, які на нього впливають. Об'єктом державно-владного впливу в цьому дослідженні є іпотечний ринок з використанням кредитних механізмів. Відтак, враховуючи специфіку об'єкта управління, поряд з економічними методами впливу застосовуються й адміністративні методи впливу, які не можливо протиставляти один одному. Їх взаємодія носить діалектичний характер: вони знаходять своє правове закріплення, використовуються суб'єктами управління та мають єдину мету – реалізація цілеспрямованого управлінського впливу на об'єкт управління. Незважаючи на те, що об'єкт управління, знаходиться у сфері економічних відносин, обмежитися виключно економічними методами управління неможна, оскільки економічна функція держави реалізується у діяльності органів державної влади, які безпосередньо впливають на економічні процеси, реалізуючи свої владні повноваження способами, визначеними у нормах права.

Якщо говорити про застосування адміністративних методів у досліджуваній сфері слід зазначити, що вони характеризуються наступними способами впливу суб'єкта управління на об'єкт управління, які найчастіше використовуються у практичній управлінській діяльності:

- ліцензування;
- встановлення особливого режиму іпотечного кредитування;
- заборона вчинення певних дій;
- запровадження реєстраційних процедур;
- встановлення стандартів;
- застосування майнових санкцій та інші.

Всі ці способи цілеспрямованого впливу мають правову форму свого закріплення та безпосередньо пов'язані із реалізацією функцій суб'єктів управління, в тому числі і у сфері іпотечного кредитування.

Наведемо приклади закріплення вказаних методів у нормативно-правовій базі.

Відповідно до ст. 2 Закону України "Про Національний банк України" Національний банк України є центральним банком України, особливим центральним органом державного управління [90]. Відповідно до п. 9 ст. 7 вказаного закону Національний банк здійснює ліцензування банківської діяльності та операцій. Відповідно до ч. 2 ст. 47 Закону України "Про банки і банківську діяльність" банк має право здійснювати банківську діяльність на підставі банківської ліцензії шляхом надання банківських послуг. До банківських послуг відповідно до ст. 49 зазначеного закону відносяться кредитні операції, в тому числі і іпотечне кредитування [105]. Процедура ліцензування банків визначається Положенням про ліцензування банків [106].

Методи адміністративного впливу використовує у своїй діяльності у вигляді ліцензування та надання дозволів на здійснення певної діяльності і Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг. Як зазначалось вище, при розгляді питання щодо учасників іпотечного ринку крім банків, інвесторів і позичальників складовими

інфраструктури іпотечного ринку є фінансові установи та установи, які надають фінансові послуги, діяльність яких також є об'єктом державного управлінського впливу. Відповідно до п. 1 Положення про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг [107], Національна комісія не будучи органом виконавчої влади, наділена широким колом владних повноважень регулюючого, контролюючого та реєстраційно-дозвільного характеру. Вона видає фінансовим установам відповідні дозволи, а також ліцензії на провадження діяльності з надання фінансових послуг (пп. 12 п. 4 Положення); видає ліцензії на провадження діяльності, пов'язаної із збиранням та використанням інформації, яка складає кредитну історію (пп.14 п.4 Положення); затверджує ліцензійні умови провадження господарської діяльності, пов'язаної із збиранням та використанням інформації, яка складає кредитну історію, та порядок здійснення контролю за дотриманням таких умов (пп.15 п. 4 Положення); визначає в межах своїх повноважень можливість та порядок надання окремих фінансових послуг юридичними особами, які за своїм правовим статусом не є фінансовими установами (пп.22 п. 4 положення).

Особливий інтерес в контексті теми даного дослідження представляє діяльність кредитних бюро, які є юридичними особами, суб'єктами господарювання, виключною діяльністю яких є збір, зберігання, використання інформації, яка складає кредитну історію. Діяльність кредитних бюро підлягає ліцензуванню на підставі ч. 2 ст. 15 Закону України "Про організацію формування та обігу кредитних історій" [108].

Одним із напрямів удосконалення публичного управління діяльністю кредитних бюро має стати розробка та затвердження типової форми звіту кредитних бюро, яка має бути для них обов'язковою і забезпечити подачу однакової за структурою та змістом інформації. Крім цього заслуговує на підтримку пропозиція, висловлена в літературі, зобов'язати всі банки, кредитні спілки та інші фінансові установи, які надають кредити, стати учасниками того чи іншого бюро кредитних історій, які на сьогодні не є такими учасниками. Як

вірно зазначає автор цієї пропозиції, її реалізація дасть змогу акумулювати всю інформацію щодо кредитних історій позичальників і сприятиме значному зменшенню кредитних ризиків у банківській системі України [109, с.217]. Одна із актуальних проблем публічного управління у сфері управління кредитними ризиками – є збереження та охорона, забезпечення захисту інформації, що міститься у кредитних історіях. У зв'язку з цим одним із напрямків діяльності держави має стати створення єдиного інформаційного центру кредитних історій, адміністрування якого має здійснювати уповноважений державний орган.

Формою прояву використання в управлінні іпотечним кредитуванням прямих адміністративних методів є встановлення різних заборон у цій сфері. Так, ст.48 Закону України "Про банки і банківську діяльність" встановила прямі заборони банківської діяльності: здійснювати ризикову діяльність, що загрожує інтересам вкладників чи інших кредиторів банку [105]. Дане обмеження має пряме відношення до сфери іпотечного кредитування, яке пов'язане із значними ризиками в силу своїх особливостей.

До останніх слід віднести значні обсяги та великі терміни кредитування, з якими ймовірно можуть бути пов'язані значні зміни в економіці, кредитній і банківській політиці, зміни у системі оподаткування, рівні доходів населення та рівні їх платоспроможності, вартості нерухомості, житловій та земельній політиці, законодавстві та інші. Саме тому кредитування нерухомості має спиратися на проведення реальної оцінки предмету застави, вартістю якого фактично і визначаються можливі фінансові ризики.

Як застосування адміністративного методу управління ризиками іпотечного кредитування необхідно розглядати положення п. 3.9 Стандарту надання, рефінансування та обслуговування іпотечних житлових кредитів [110]. Відповідно до п.3.9. Стандарту, оціночна вартість предмету іпотеки, що вказана в іпотечному договорі, визначається на підставі висновку (звіту) суб'єкта оціночної діяльності, який надається на момент укладення відповідного іпотечного договору.

Випадки обов'язкової оцінки майна визначаються у ст. 7 Закону України "Про оцінку майна, майнових прав та професійну оціночну діяльність в Україні" [111]. Аналіз вказаної статті дає підстави для висновку, що оцінка предмету застави при іпотечному кредитуванні вказаною нормою не передбачена. Водночас, наведений перелік випадків обов'язкової оцінки майна або майнових прав не є вичерпним. Норма цієї статті передбачає, що оцінка майна проводиться у випадках, встановлених законодавством України, міжнародними угодами, на підставі договору, а також на вимогу однієї з сторін угоди та за згодою сторін. Водночас норма ст. 7 вказаного закону встановлює, що обов'язкова оцінка має проводитися і в інших випадках за рішенням суду або у зв'язку необхідністю захисту суспільних інтересів. Співставляючи норму закону та норму Стандарту виникає питання правомірності розширення переліку випадків оцінки предмету іпотеки при кредитуванні з боку Державної іпотечної установи та застосування для цього з її боку адміністративних методів управління.

Одним із проявів застосування адміністративних методів у публічному управлінні у сфері іпотечного кредитування є встановлення правового режиму цього кредитування.

Правовий режим іпотечного кредитування визначає: валюту, в якій надається кредит; мінімальний та максимальний строк надання кредиту; суму кредиту у прив'язці до оціночної вартості предмету застави; вимоги та обмеження щодо предмету застави; вимоги до позичальника (поручителя); вимоги здійснення оцінки предмету застави суб'єктом оціночної діяльності, як обов'язкової передумови укладення договору про іпотечний кредит; обов'язкове страхування предмету іпотеки на його повну оціночну вартість, що вказана в іпотечному договорі, від ризиків випадкового його знищення, пошкодження або псування.

Режим іпотечного кредитування передбачає також вимоги до первинних кредиторів – банків, зокрема критерії відбору банку на участь у системі рефінансування, вимоги щодо надання банком інформації Установі на період

дії Генерального договору про рефінансування та обслуговування іпотечних кредитів.

Адміністративні методи публічного управління у сфері іпотечного кредитування знаходять свій прояв і в реєстраційних процедурах.

Так, відповідно до ст. 4 Закону України "Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень" [112] державній реєстрації прав підлягає іпотека. Під державною реєстрацією речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень у законодавстві України розуміється офіційне визнання і підтвердження державою фактів набуття, зміни або припинення речових прав на нерухоме майно, обтяжень таких прав шляхом внесення відповідних відомостей до Державного реєстру речових прав на нерухоме майно (п.1 ст. 2 вказаного закону). Звертатися до органів державної реєстрації може іпотекодержатель, особа, в інтересах якої встановлено, змінено або припинено іпотеку, або уповноважені ними особи - у разі подання документів для проведення державної реєстрації набуття, зміни або припинення іпотеки (п.3 ст. 2 вказаного закону). Держателем Державного реєстру прав є Міністерство юстиції України, яке забезпечує його створення та функціонування. Крім Міністерства юстиції України та його територіальних органів до організаційної системи державної реєстрації прав входять: 1) суб'єкти державної реєстрації прав: виконавчі органи сільських, селищних та міських рад, Київська, Севастопольська міські, районні, районні у містах Києві та Севастополі державні адміністрації; 2) акредитовані суб'єкти; 3) державні реєстратори прав на нерухоме майно. Не зважаючи на достатньо детальну регламентацію порядку реєстрації прав на нерухоме майно судова практика свідчить про певні проблеми у діяльності державних реєстраторів, що є проявом недостатнього рівня якості здійснення реєстраційних функцій державних органів. Ілюстрацією викладеного може слугувати наступне.

Так, в Україні існує неоднозначна практики щодо внесення змін у Державний реєстр речових прав на нерухоме майно на підставі рішень суду. Для уникнення неоднозначної практики Верховний Суд України у Постанові по

справі № 6-1534цс16 від 05.04.2017 р. сформулював наступну правову позицію: "...статтею 23 Закону України "Про іпотеку" визначено, що в разі переходу права власності (права господарського відання) на предмет іпотеки від іпотекодавця до іншої особи, у тому числі в порядку спадкування чи правонаступництва, іпотека є дійсною для набувача відповідного нерухомого майна, навіть у тому випадку, якщо до його відома не доведена інформація про обтяження майна іпотекою. Особа, до якої перейшло право власності на предмет іпотеки, набуває статус іпотекодавця та має всі його права й несе всі його обов'язки за іпотечним договором у тому обсязі та на тих умовах, що існували до набуття ним права власності на предмет іпотеки [113].

Іншим спірним питанням, яке неоднозначно вирішується у судовій практиці, що пов'язано з реєстрацією предмета іпотеки – порядок реєстрації частини нерухомого майна.

Відповідно до ч. 3 ст. 5 Закону України "Про іпотеку" частина об'єкта нерухомого майна може бути предметом іпотеки лише після її виділення в натурі та реєстрації права власності на неї як на окремий об'єкт нерухомості, якщо інше не встановлено цим Законом [33].

У п. 35 постанови пленуму Вищого спеціалізованого суду України з розгляду цивільних і кримінальних справ від 30 березня 2012 р. № 5 "Про практику застосування судами законодавства при вирішенні спорів, що виникають із кредитних правовідносин" вимога закону щодо виділення частини об'єкта нерухомого майна та реєстрації права власності на неї як на окремий об'єкт нерухомості пов'язується з іпотекою частки в праві спільної часткової власності й при цьому виключається необхідність виділення в натурі окремої будівлі, що є частиною нерухомого майна (складовою складної речі), яка належить іпотекодавцю одноосібно [114].

Дана правова позиція суду викликає заперечення, оскільки обмежено тлумачить норму закону і створює хибну судову практику при розгляді справ цієї категорії.

Адже, законодавством України не передбачена можливість передачі в іпотеку частини об'єкта нерухомого майна, оскільки після виділення в натурі й реєстрації права власності на неї така частина перестає бути частиною і стає окремим об'єктом нерухомості незалежно від того, чи перебуває частина об'єкта нерухомого майна в спільній власності, чи в одноосібному володінні. Об'єкт, який виділено в натурі, вважається новоствореним і йому присвоюється новий реєстраційний номер.

Крім адміністративних методів управління у сфері іпотечного кредитування суб'єкти владних повноважень використовують і економічні методи (методи непрямого впливу). Вони відрізняються тим, що суб'єкт управління створює сприятливі умови для досягнення цілей управління шляхом створення механізмів стимулювання та зацікавленості для об'єктів управління. При застосуванні економічних методів суб'єкт управління впливає на матеріальні інтереси фізичної або юридичної особи. Формами вираження цих методів у досліджуваній сфері є пільгове кредитування. Воно може застосовуватися до окремих категорій громадян України та полягати у встановленні більш тривалих термінів погашення кредиту з правом дострокового його погашення, зменшення розміру кредитної ставки, залученням бюджетних коштів та направлення їх на погашення кредиту.

Найбільший розвиток економічні методи управління отримали у сфері іпотечного кредитування житла.

Одним із прикладів застосування пільгових кредитів та програмно-цільового управління стала Цільова соціально-економічна програма будівництва (придбання) доступного житла на 2010-2017 роки, затверджена постановою Кабінету Міністрів України від 11 листопада 2009 р. №1249 [115]. Програма була спрямована на підвищення рівня забезпечення громадян, що потребують поліпшення житлових умов відповідно до законодавства, шляхом удосконалення існуючого та запровадження нового ефективного фінансово-інвестиційного механізму державної підтримки будівництва (придбання) доступного житла. Не зважаючи на розробку та запровадження програми

використання іпотечного кредитування житла в Україні йде дуже повільними темпами.

Сьогодні в Україні діє Державна програма забезпечення молоді житлом на 2013 - 2020 роки [116], а також понад 130 місцевих програм, відповідно до яких молоді громадяни України мають можливість придбати житло у кредит на пільгових умовах. За час реалізації, програмою скористалися понад 12 тисяч молодих сімей [117].

Дана програма свідчить про те, що застосування програмно-цільового методу може успішно застосовуватися для вирішення соціально важливої проблеми. Програмно-цільовий метод є не лише інструментом публічного управління, а й засобом вирішення суперечностей між необхідністю вирішення проблеми, задоволення суспільної потреби і неможливістю здійснити це в межах існування традиційних організаційних форм.

Проте проведений нами практичний аналіз показує, що держава сьогодні практично відмовилася від продовження та розширення наведених програм. В умовах реалій сьогодення функції держави у питанні продовження та розширення іпотечного кредитування житла в Україні можуть перебрати на себе органи місцевого самоврядування. Підґрунтя для цього створено на законодавчому рівні, спостерігається також стійка тенденція до цього у практиці діяльності місцевих органів влади.

Підсумовуючи викладення даного питання, хотілося б зазначити, що публічне управління навіть у демократичній державі завжди включає в себе елемент виконавчої, розпорядчої та організаційної діяльності органів державної влади, а отже і обов'язковий елемент владного впливу. Удосконалення методів публічного управління у сфері іпотечного кредитування в умовах сьогоденних реалій, в яких перебуває Україна має відбуватися не шляхом відмови від застосування методів реального прямого примусового впливу суб'єктів управління на об'єкти, а шляхом встановлення оптимального балансу між адміністративними та економічними методами, застосування адміністративних методів має ґрунтуватися на врахуванні економічної,

соціальної та політичної ситуації, щоб методи адміністративні органічно доповнювалися економічними і утворювали єдину систему методів публічного управління.

Висновки до першого розділу

1. Питання присвячені іпотечним правовідносинам взагалі та відносинам іпотечного кредитування, зокрема, не нові для української науки. Багато вчених та науковців приділяли увагу розгляду питання іпотечного кредитування та його проблематиці. Водночас їхні праці лише фрагментарно дотикалися до механізмів державного впливу на ці відносини і тим самим вивчення історії публічного регулювання іпотечного кредитування складає межевий інститут цивільного, земельного та, зокрема, адміністративного права.

2. Генезу становлення інституту іпотеки у різні історичні періоди зазвичай пов'язують з загально-світовим становленням, а також окремо розглядають за періодичністю у країнах, що перебували на території сучасної України в різні часові періоди.

3. Так, становлення інституту іпотеки у Європі класифікують на такі періоди:

3.1. Період Давніх Греції (VI–IV ст. до н. е.) та Індії (II ст. до н.е. – II ст. н.е.), де виникли перші відносини і їхнє регулювання, а також сам термін "Hypotheca", що має грецьке походження.

3.2. Період Давнього Риму (I–II ст. н.е.), де відносини іпотеки вперше набули певних ознак публічного урегулювання та контролю.

3.3. Період Середньовіччя (IV–XV ст.), що пристосували перенесення пра-іпотечних відносин на ниву феодалізму з римського права.

3.4. Новий Час (XVII–XIX ст.), під час якого у Франції та, особливо, Німеччині були закладені основи сучасного публічного регулювання відносин з приводу іпотечного кредитування.

Перші посилення та доволі чітке законодавство щодо іпотеки зустрічається в законах Ману – джерелі права Стародавньої Індії. Ці закони датуються з II ст. до н. е. по II ст. н. е.

Термін "іпотека" має грецьке коріння (грец. – *Hypotheca ὑποθήκη*, застава) та означає буквально "застава землі, нерухомого майна, які залишаються у власника чи поручителя, в той час як заставодержатель використовує цінності цього майна для виплати інтересу власника. У Давній Греції ці відносини були вперше закріплені у VI ст. до н.е. у законах афінського полісу Солона.

В римському праві відносини іпотеки набули ознак регульованого державою процесу:

- з'явилося спеціальне правове регулювання (з II ст. н. е.) – законодавство, яке регулювало іпотечні правовідносини та визначало порядок створення та роботи тогочасних іпотечних фінансових інституцій, таких як іпотечні банки, кредитні установи та спеціальні фонди, які і видавали кредити під заставу майна;

- урегулююча роль держави, крізь призму контролю та відповідного правового регулювання відносин, пов'язаних із іпотечним кредитуванням, проявилась у державно-владному впливі на відносини іпотечного кредитування через існуючу чітку систему регулювання іпотечних правовідносин, механізм реалізації якої забезпечувався створенням необхідного законодавства та чіткої системи іпотечних установ, на які покладались відповідні функції з видачі іпотечних кредитів та відповідного обліку.

- в Римській Імперії були зроблені перші кроки у напрямку створення іпотечних установ (I ст. н. е.), що надавали позики приватним особам під заставу їх майна.

Аналіз подальшої історії розвитку іпотеки показав, що римська модель цього інституту стала прототипом для більшості європейських країн.

За часів феодалізму правові відносини з іпотеки розвивалися у трьох дещо відмінних типах: французький тип іпотечної системи, німецька

(середньоєвропейська) система, британська система, що розроблена Робертом Торренсом вже за часи капіталізму в Австралії, та поширилась на землі Британської правової сім'ї.

У правовому регулюванні такої держави як Франція іпотечні кредити стали застосовуватись у XVI столітті, і важливо відмітити лише опосередкований вплив державних інституцій на ці процеси. Держава практично не втручалася у ці приватно-правові відносини, лише зрідка використовувала інформацію про отримання і надання іпотечних займів для власної бюджетної політики, що значною мірою будувалась на засадах експропріації цінностей. Проте у західноєвропейському заставному праві досить чітко регламентовано операції із заставленим майном та необхідність погоджувати відповідні операції із державними органами шляхом реєстрації та відображення у відповідних документах інформації про іпотеку.

Класичною країною розвитку іпотечної справи вважається Німеччина, де у XVIII–XIX століттях, проявилась роль влади в регулюванні кредитної системи: з'явилися іпотеки, обмежені за часом, відповідні умови почали вносити в іпотечні книги, а також кредити, розділені за ступенем важливості, в силу вимог законодавства. Держава шляхом закріплення відповідних положень у законодавстві забезпечує захист сторін іпотечного правовідношення шляхом закріплення обов'язкової участі участь судових установ при продажі заставленого іпотечного майна. Також саме у Німеччині найбільш активно створювались регульовані державою іпотечні банки, що здійснювали реєстрацію, гарантування та нагляд за іпотечними відносинами.

Саме з німецьким правовим регулюванням XVIII-XIX ст. пов'язують впровадження іпотечних капіталістичних відносин на території Українських земель.

4. Вчені не мають єдиної позиції щодо історіографії становлення іпотечних відносин на українських землях. Різні науковці виділяють п'ять або сім етапів його розвитку, однак обидві ці підходи мають пробіли у регулюванні:

або починають періодизацію з часі в Київській Русі, або випускають період з часу занепаду і окупації Речі Посполитої сусідніми імперіями.

Оскільки ми встановили, що у ці випущені часи іпотечні відносини існували на межевих землях інших держав, нами вирішено класифікувати розвиток іпотечних правовідносин у максимально повній періодизації:

4.1. Період про-державних утворень на території Північного Причорномор'я і Приазов'я, що співпадав із зародженням та становленням іпотеки у Давніх Греції та Римі.

4.2. Становленням та розвитком держави і права Київської Русі та її держав-нащадків (від IX–XII до XIII – XIV століть). Цей період характеризувався перенесенням переважно приватно-правового регулювання із деякими ознаками державної реєстрації та охорони приватних відносин у нащадків римського правового регулювання – у Візантії.

4.3. Етап, коли українські землі перебували в складі Великого князівства Литовського і Речі Посполитої (XIV – XVII століть), відповідно продовжувались тенденції побудови іпотечних відносин на засадах римського права за зразком західноєвропейських країн.

4.4. Період перебування українських земель у складі Австро-Угорської (XVIII–XIX ст.) та Російської імперій (XVI–XIX ст.) позначився впровадженням основ правового регулювання іпотечних відносин із певним державним контролем вищезазначеного класичного німецького типу. Проте місцеві особливості позначились на іпотечних відносинах меншою обов'язковістю із державним волюнтаризмом та вибірковістю ставлення до власності. Ми це пов'язуємо із наслідками державного права часів олігархічних Візантії та Ординського контролю.

В подальшому у обох згаданих імперій розпочалось впровадження капіталістичних відносин з досить активним розвитком публічного регулювання іпотечного кредитування та урегулюванням застави.

У правовій системі дореволюційної Росії не було єдиного нормативно-правового акту, у якому б законодавець здійснив чітке розмежування між

заставою нерухомого та рухомого майна. Принципи регулювання обох видів застави були майже однаковими.

Відмічаємо, що більшість акціонерних земельних банків почало з'являтися в Росії з 1872 року, а вже до початку ХХ ст. українські (за територіальним розташуванням) земельні банки досягли лідируючого становища у системі російського земельного кредитування.

4.5. Період створення Української національної держави у ранньому ХХ столітті позначився першими спробами урегулювання іпотечних відносин класичного німецького типу із тенденцією до передусім землі як їхнього об'єкту.

4.6. Радянський період супроводжувався заборною застави земельних ділянок та детальним державним розподілом щодо житлового іпотечного урегулювання, що "заморозило" відносини урегулювання іпотеки та посилило тенденції державного нагляду за цими відносинами.

Були закриті банки та відмінена приватна власність на землю, уся система кредитних відносин почала носити централізований характер управління. Трансформувалась система житлового фінансування, яка вже полягала у централізованому розподілі бюджетних коштів для будівництва державного житла з його безоплатною передачею громадянам, що стояли у черзі для покращення житлових умов.

З позиції дослідження впливу держави на ці відносини, ми вділяємо урегулювання державним нотаріатом, що входив до системи органів юстиції та активно провадив державний контроль та реєстрацію приватно-правових зобов'язань.

У 60-90-х роках державна політика регулювання іпотечних правовідносин мала важливе значення та характеризувалась наступними особливостями: створенням необхідної законодавчої бази регулювання іпотечних правовідносин із чітким визначенням предмету застави та порядку її оформлення, а також механізмів реалізації розглядуваного зобов'язання через систему створених та контрольовано функціонуючих іпотечних установ.

4.7. Новітній період розпочався з набуттям Україною незалежності.

Велика кількість факторів економічного характеру спричинила наявну необхідність створити міцний правовий фундамент для розвитку іпотечних правовідносин. Після переходу до ринкової економіки ринок нерухомості почав характеризуватись дуже високим співвідношенням вартості житла до доходу більшості громадян нашої країни. У ті часи різко зменшилась будівельна активність з боку держави, а видатки на утримання житла, навпаки, зросли. На початку 90-х банки почали видавати кредити під заставу нерухомості громадянам, проте строк кредитування був дуже обмеженим, а відсоткові ставки по кредитах необґрунтовано завищені. Паралельно почали з'являтися житлово-будівельні кооперативи, які мали асоціації у громадян з фінансовими пірамідами та не викликали довіри. Від юридичних осіб ринкова економіка вимагала залучення додаткових джерел фінансування. Виходом з цієї ситуації було отримання банківських позик під заставу нерухомості. Доступність банківської фінансової допомоги знаходилась у прямій залежності від наявності твердих гарантій вчасного повернення банківських позик. Саме таку гарантію надає застава нерухомості – іпотека.

Цей новітній період в свою чергу пов'язують із двома етапами.

4.7.1. Протягом першого етапу (з 1991 р. по 2003 р.) було притаманно достатньо неконтрольована розбудова іпотечних правовідносин за ринковим саморегульвним зразком. Іпотечний ринок став розвиватися за підходами приватного права без активної участі державного апарату та самого публічного регулювання чи нагляду. Разом з тим було прийнято низку ключових нормативно-правових актів, якими була сформована система державних гарантій діяльності учасників іпотечного ринку, яка і забезпечувалась закріпленням у законі алгоритмом державної реєстрації прав на нерухоме майно, страхуванням та запровадженням оцінки нерухомого майна, а також визначенням видів іпотечних цінних паперів та закріплення порядку їх випуску та обігу.

Окремо варто звернути увагу на закріплення на рівні нормативно-правових актів державних гарантій забезпечення виконання зобов'язання за кредитним договором забезпечених заставою, а також закріплення положень про примусове звернення стягнення на предмет іпотеки у разі відмови виконати зобов'язання.

4.7.2. З 2004 року правового регулювання іпотечних правовідносин та відповідного державного впливу в Україні набуває нових рис завдяки прийняттю групи більш деталізованих нормативно-правових актів.

Цей етап розвитку публічно-правового регулювання іпотечних правовідносин характеризується наступними особливостями:

- удосконаленням механізму іпотечного кредитування та захисту відповідних порушених прав;
- удосконаленням фінансово-кредитних механізмів та управління майном при будівництві житла та операції з нерухомістю;
- визначенням та закріпленням на рівні нормативно-правових актів заходів, спрямованих на сприяння капіталізації та реструктуризації банків, що суттєво посприяло удосконаленню роботи даних установ;
- відображенням положень про кредитні зобов'язання у податковому законодавстві;
- окреслення питань реструктуризації кредитної заборгованості підприємств;
- удосконалення механізму правового регулювання відносин у яких предметом іпотеки виступає земельна ділянка.

Ключовим моментом розвитку іпотеки в цей часовий період є запровадження державних програм підтримки іпотечного кредитування та визначення відповідного механізму реалізації.

До основних сфер публічного регулювання ринку іпотечного кредитування в цей період слід віднести: удосконалення механізму страхування іпотечних кредитів, запровадження системи пільгових кредитів, а також

встановлення рівнозначних гарантій захисту для суб'єктів іпотечних правовідносин.

5. Основний акцент публічного регулятивного впливу на іпотечні правовідносини в часи незалежності України пов'язується із деталізацією законодавчого їх урегулювання. До певної міри ці правові акти часто були малоефективні, їх систематично оновлювали та замінювали більш комплексними. Протягом досить тривалого часу не існувало спеціального іпотечного законодавства, а відповідні норми включались, зокрема, до тексту кодифікованих правових актів. Відсутність системного підходу до створення правової бази регулювання іпотечних відносин призвело до того, що у чинних нормативних актах містились суперечливі положення, існувала нескінченна низка заборон, які гальмували розвиток усієї системи іпотечного кредитування.

Зазначене зумовило посилення уваги до іпотечних правовідносин вже у поточних часовий період, що настав після Революції Гідності з 2014 року. Його особливості будуть нами охарактеризовані вже у нових підрозділах, які характеризують сучасний стан правового регулювання та публічного управління іпотекою.

6. Як підсумок, відзначимо, що історичний аналіз правових засад та становлення ринкової практики іпотечно-кредитних правовідносин на українських землях характеризується певною присутністю держави. Функції держави у сфері іпотечних правовідносин, насамперед, спрямовані на забезпечення правового регулювання відповідних правовідносин, стимулювання розвитку інституту іпотеки, а також забезпечення максимально ефективної взаємодії усіх суб'єктів іпотечних правовідносин.

Викладене засвідчує, що функціональна роль держави в сфері іпотечного кредитування зводиться, насамперед до забезпечення реалізації відповідних правовідносин шляхом реалізації владних повноважень відповідними державними інституціями та встановленням відповідних гарантій.

7. Змістом публічного управління є діяльність відповідних суб'єктів в межах нормативно-визначених повноважень, яка полягає в їхній реалізації (за

допомогою управлінських методів та засобів) спрямованих на застосування та поширення спеціальних фінансових, правових та організаційних інструментів, які: допомагають залучати до економічних та господарських процесів нерухоме майно; формують режим захисту прав учасників іпотечних відносин; визначають систему процедур необхідних для розвитку іпотечного ринку, що в сукупності повинно призвести до підвищення ефективності економічних процесів в державі.

8. Зміст та природа публічного управління відносинами іпотечного кредитування обумовлена загальнодержавною політикою в економічній та фінансовій сферах. Його ключовим призначенням є належне публічне врегулювання різних аспектів взаємин між усіма учасниками іпотечних відносин з метою підвищення їхньої ефективності, уникнення конфліктних ситуацій, спорів.

9. Публічне управління в цій сфері формує державні стандарти процедур оформлення і виконання іпотечних прав та зобов'язань, що в кінцевому результаті створює достатні правові передумови для функціонування ефективного іпотечного ринку.

10. Іпотечний ринок є ключовою структурною складовою іпотечної системи та її інфраструктури. Саме іпотечні ринкові процеси підлягають найбільш детальному публічно-владному впливу з боку держави, які натомість, вимагають створення розумного балансу між публічним регулюванням та договірною свободою. Крім того, іпотечний ринок як об'єкт публічно-владного впливу і є складовою іпотечної системи, яка у свою чергу має свою структуру, кожен елемент якої може виконувати окрему функцію системи.

11. Якість та ефективність публічного управління у сфері іпотечного кредитування знаходиться у прямій залежності від ефективності функціонування системи управління фінансами та економікою. А тому, при визначенні форм та методів публічного управління у процесі формування ринку іпотечного кредитування необхідно враховувати не лише особливості предмета іпотеки, а й функції та завдання іпотечного ринку.

12. Під принципами розуміються основоположні правила, засади, керівні ідеї та положення, закріплені в нормах права, що найбільш повно і всебічно відображають структурну побудову системи управління у сфері іпотечного кредитування, її функціонування та найбільш суттєві взаємозв'язки між її елементами, що спрямовані на розвиток цієї системи.

Принципи публічного управління пропонується класифікувати на дві групи: загальні, що притаманні публічному управлінню у всіх сферах, хоча у кожній сфері вони наповнюються своїм конкретним змістом, що знаходить своє закріплення у нормах права; і спеціальні принципи, які притаманні публічному управлінню у певній сфері і відображають його особливості, що так само знаходить своє закріплення у відповідних нормативних актах.

13. До спеціальних принципів публічного управління у сфері іпотечного кредитування слід віднести принципи діяльності НБУ, принципи кредитування та принципи здійснення окремих функцій управління.

14. Функція розглядається нами як ключовий елемент управлінської діяльності, напрямок, що стосується виконання завдань системи чи елемента публічного управління, щодо досягнення мети публічно-управлінського впливу на певні правовідносини. Функції є результатом поділу управлінської діяльності на відносно самостійні види владного впливу за відповідними напрямками.

15. Для цілей цього дослідження вбачається більш продуктивним предметно-об'єктний підхід до класифікації функцій публічного управління у сфері іпотечного кредитування. Адже управлінська діяльність спрямовує свій організаційно-владний вплив на відповідний об'єкт управління, прагне його змінити, створити сприятливі умови для його розвитку, або навпаки – створити умови, які не будуть стимулювати розвиток певних відносин, якщо держава в цьому не зацікавлена і це не корелюється з пріоритетами державної політики у певний історичний період розвитку держави.

16. За цим підходом публічне управління іпотечним кредитуванням диференційовано на такі функції: організаційна; прогнозування та планування

розвитку іпотечної системи; регулювання; стимулювання; фінансового забезпечення; кадрового забезпечення; нагляду і контролю.

16.1. Організаційна функція у контексті цього дослідження спрямована на формування інфраструктури іпотечного ринку: залучення на іпотечний ринок інвесторів (пенсійних фондів, страхових компаній, інститутів спільного інвестування, інвестиційних фондів тощо), в тому числі іноземних; створення Державного земельного іпотечного банку; створення вторинного ринку іпотечних кредитів, в тому числі удосконалення організації та діяльності Державної іпотечної установи у напрямку забезпечення високого рівня ліквідності іпотечних цінних паперів не лише у сфері житла, а й відносно інших предметів іпотеки.

16.2. До основних функцій пристосовано до предмету дослідження ми відносимо прогнозування та планування розвитку іпотечної системи. Функції прогнозування та планування у сфері іпотечного кредитування мають здійснюватися через формування концептуальних засад такого розвитку, що мають включати надання державних гарантій по іпотечних цінних паперах та встановлення прозорих механізмів ціноутворення на ринках нерухомості та іпотечних продуктів. В умовах формування іпотечного ринку роль прогнозування зростає завдяки тим завданням які мають бути завдяки ньому вирішені, а саме: спрогнозувати попит населення у різних предметах іпотеки, у першу чергу житла та землі; спрогнозувати платоспроможність населення, його активність на іпотечному ринку; рівень фінансового, матеріально-технічного, кадрового, інформаційного та іншого забезпечення програм житлового будівництва, розвитку аграрної сфери; перспективні можливості банківської системи; врахування при формуванні державної політики у сфері створення іпотечного ринку, факторів, що на нього впливають.

16.3. Регулювання як функція державного впливу у сфері іпотечного кредитування полягає у формуванні правової бази, що визначає засади та регулює відносини у сфері іпотечного кредитування, яка має включати: механізми соціального захисту позичальників з низьким конкурентним

статусом; правовий захист майнових прав учасників іпотечного ринку; розробку уніфікованих стандартів іпотечного кредитування; врегулювання процедур випуску та обігу іпотечних цінних паперів.

16.4. Функція стимулювання пов'язана із створенням економічних та правових стимулів та гарантій щодо участі в іпотечній системі учасників іпотечного ринку – кредиторів, позичальників, інвесторів, емітентів цінних паперів. В першу чергу це пільгове кредитування та впровадження компенсаційних виплат для позичальників, створення додаткових правових та економічних гарантій захисту кредиторів від ризиків у сфері іпотечного кредитування.

16.5. Функція фінансового забезпечення також має значення при регулюванні державою ринкових відносин у сфері іпотечного кредитування. Вона налічує ряд завдань з оцінки репутації та непрямого рейтингування кредиторів учасниками іпотечних правовідносин; надання державних гарантій та удосконалення їхніх законодавчих меж; сприяння здешевленню кредитів та їх підкріплення державними ресурсами з метою забезпечення розвитку соціальної складової для вразливих верств суспільства та стимулювання ринку тощо.

16.6. Кадрове забезпечення як функція формування інфраструктури іпотечного ринку передбачає створення системи підготовки та перепідготовки кваліфікованих спеціалістів з питань іпотеки для банків, страхових компаній, пенсійних фондів, агентств з нерухомості, Державної іпотечної установи, Національного банку України та інших інститутів, що є учасниками іпотечного ринку.

16.7. Однією з ключових функцій публічно-владного впливу на ринок іпотечного кредитування є нагляд і контроль за іпотечним ринком та його учасниками.

Не вдаючись в існуючу полеміку щодо фінансового контролю для цілей цього дослідження під фінансовим контролем, на основі підходу, запропонованого Л.А. Савченко, нами визначено його поняття як діяльність

державних органів і недержавних організацій, самих господарюючих суб'єктів чи їх структурних підрозділів, фізичних осіб, наділених відповідними повноваженнями чи правами, що спрямована на забезпечення законності, фінансової дисципліни, раціональності при мобілізації, розподілу і використанні централізованих і децентралізованих грошових фондів та пов'язаних з ними матеріальних ресурсів.

Аналіз нормативно-правових актів дозволяє класифікувати суб'єктів нагляду і контролю у сфері іпотечного кредитування на: 1) органи державної влади та управління, до яких слід віднести Національний Банк України; 2) спеціальні органи, які діють на іпотечному ринку і наділені контролюючими функціями (Державна іпотечна установа, Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг).

17. На відміну від традиційних сфер публічного управління, де державним завданням є забезпечення результатів діяльності, у галузі іпотечних правовідносин ключовим є непрямий вплив та регулювання їх на засадах невтручання. Тому, з нашої точки зору з розвитком іпотечного ринку співвідношення між функціями буде змінюватися у напрямі підвищення ролі системи інформаційного та нормативного забезпечення суб'єктів ринку, підтримки соціально вразливих верств населення, слабких в економічному розвитку територій, іпотеки земель сільськогосподарського призначення. Значне місце забезпечення безпеки іпотечного кредитування буде займати управління ризиками, які несе кожний з учасників іпотечного ринку, до яких відносяться: політичні ризики; кредитний ризик; ринковий ризик; процентний ризик; ризик ліквідності; валютний ризик; ризик довгострокового погашення; операційно-технологічний ризик; ризик репутації; юридичний ризик; ризик банкрутства; ризик територіальної концентрації; ризик кон'юнктури; інформаційний ризик; агентський ризик; системний ризик.

В залежності від ролі, яку виконує кожний учасник іпотечного ринку формується відповідна система ризиків, якій мають протидіяти заходи

спрямовані на зменшення їх негативного впливу та забезпечення найменшого відхилення від поставленої мети і очікуваних результатів.

18. Одним з факторів, які сприяють виникненню фінансових ризиків при іпотечному кредитуванні є нерозвиненість механізмів взаємодії фондового ринку з іпотечним кредитуванням, відносна замкненість останнього. У зв'язку з цим особлива роль належить функції координації у забезпеченні взаємозв'язку і взаємообумовленості фінансового, в тому числі і ринку іпотечного кредитування та фондового ринків. Тому на органи публічного управління у сфері фінансів необхідно покласти обов'язок щодо здійснення вказаної функції, а на Державну іпотечну установу та Національний банк України - здійснення контролю за його реалізацією.

19. Методи публічного управління ми розуміємо як способи впливу держави в особі її органів державної влади, що наділені нормотворчими повноваженнями, на учасників суспільних відносин у різних сферах, що визначає умови діяльності системи, порядок найбільш ефективного використання існуючих ресурсів для вирішення завдань публічного впливу на суспільні відносини.

На основі проведеного аналізу визначення методів публічного управління та їх характерних рис для цілей цього дослідження під методами публічного управління у сфері іпотечного кредитування розуміється система прийомів, засобів та способів цілеспрямованого впливу органів виконавчої влади на сферу іпотечного кредитування, як об'єкт управління, виражені у правових та організаційних формах, що забезпечують виконання функцій управління та розкривають організаційно-правові зв'язки між органами публічного управління та суб'єктами, що діють на іпотечному ринку.

Характеризуючи взаємозалежність та зв'язок, що існує між методами, функціями та формами управління, ми є прихильниками позиції, що метод розкриває зміст управлінського впливу суб'єкта на об'єкт управління, тоді як форма є зовнішнім виразом змісту. Тому, виходячи із загально філософського співвідношення таких категорій як зміст та форма можна говорити про різні

форми втілення методів управління в залежності від особливостей об'єкту управління, функцій, мети та завдань управління.

20. Зміст та особливість владного впливу на сферу іпотечного кредитування розкривається через систему методів публічного управління, які мають свої особливості в залежності від видової приналежності.

Вибір методів управління залежить від особливостей об'єкта управління та факторів, які на нього впливають. Об'єктом державно-владного впливу в цьому дослідженні є іпотечний ринок з використанням кредитних механізмів. Відтак, враховуючи специфіку об'єкта управління, поряд з економічними методами впливу застосовуються й адміністративні методи впливу, які не можливо протиставляти один одному. Їх взаємодія носить діалектичний характер: вони знаходять своє правове закріплення, використовуються суб'єктами управління та мають єдину мету – реалізація цілеспрямованого управлінського впливу на об'єкт управління. Незважаючи на те, що об'єкт управління, знаходиться у сфері економічних відносин, обмежитися виключно економічними методами управління неможна, оскільки економічна функція держави реалізується у діяльності органів державної влади, які безпосередньо впливають на економічні процеси, реалізуючи свої владні повноваження способами, визначеними у нормах права.

21. Застосування адміністративних методів у сфері іпотечного кредитування передбачає застосування широкого спектру способів діяльності, таких як:

- ліцензування;
- встановлення особливого режиму іпотечного кредитування;
- заборона вчинення певних дій;
- запровадження реєстраційних процедур;
- встановлення стандартів;
- застосування майнових санкцій та інші.

Всі ці способи цілеспрямованого впливу мають правову форму свого закріплення та безпосередньо пов'язані із реалізацією функцій суб'єктів управління, в тому числі і у сфері іпотечного кредитування.

22. Крім адміністративних методів управління у сфері іпотечного кредитування суб'єкти владних повноважень використовують і економічні методи (методи непрямого впливу). При застосуванні економічних методів суб'єкт управління впливає на матеріальні інтереси фізичної або юридичної особи. Формами вираження цих методів у досліджуваній сфері є пільгове кредитування. Воно може застосовуватися до окремих категорій громадян України та полягати у встановленні більш тривалих термінів погашення кредиту з правом дострокового його погашення, зменшення розміру кредитної ставки, залученням бюджетних коштів та направлення їх на погашення кредиту.

Найбільший розвиток економічні методи управління отримали у сфері іпотечного кредитування житла.

23. Загалом, характеризуючи публічне управління відносинами іпотечного кредитування, відзначаємо, що комплексне застосування функцій та методів публічного управління у цій царині включає в себе як систему економічного регулювання й непрямого стимулювання, так і елемент виконавчої, розпорядчої та організаційної діяльності органів державної виконавчої влади. Удосконалення методів публічного управління у сфері іпотечного кредитування в умовах сьогodнішніх реалій, в яких перебуває Україна має відбуватися не шляхом відмови від застосування методів реального прямого впливу суб'єктів управління на об'єкти, а шляхом встановлення оптимального балансу між адміністративними та економічними методами, застосування адміністративних методів має ґрунтуватися на врахуванні економічної, соціальної та політичної ситуації, щоб методи адміністративні органічно доповнювалися економічними і утворювали єдину систему методів публічного управління.

РОЗДІЛ 2. СИСТЕМА АДМІНІСТРАТИВНО – ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ІПОТЕЧНОГО КРЕДИТУВАННЯ В УКРАЇНІ

2.1. Правове регулювання публічного управління в сфері іпотечного кредитування

Розвиток іпотечного кредитування, на думку К. Борисюка, є одним з актуальних завдань для України, насамперед тому, що саме іпотека може стати ефективним інструментом вирішення житлової проблеми в країні. Крім того, світовий досвід свідчить про позитивну роль іпотеки в подоланні кризи та прискоренні проведення економічних реформ, що не менш важливо для держави. Ефективне публічне регулювання функціонування іпотечного механізму дозволить підвищити рівень капіталізації інвестиційних ресурсів, більш ефективно розподілити капітал між сферами та галузями економіки, дасть змогу розширити фондовий ринок шляхом випуску іпотечних цінних паперів [118, с. 242]. Все це зумовлює необхідність удосконалення правового врегулювання публічного управління відносин у сфері іпотечного кредитування, оскільки саме держава своїми владними рішеннями та іншими заходами може активно впливати на розвиток фінансово-кредитного ринку в Україні.

Виходячи з контексту актуальності теми дисертації та враховуючи, що на сьогоднішній день в українській правовій науці відсутні комплексні дослідження питань адміністративно-правового впливу на сферу іпотечного кредитування, вважаємо за необхідне визначити, насамперед, межі адміністративно-правового регулювання іпотечного кредитування в Україні (врегулювання відносин між державою та суб'єктом, що надає фінансові послуги у сфері іпотечного кредитування – уточн. автором). Вважаємо, що наукові розвідки інституту адміністративно-правового регулювання іпотечного

кредитування сприятимуть усуненню прогалин у правовій регламентації, виведуть суспільні відносини у цій царині на якісно новий рівень розвитку, приймаючи виклики європеїзації публічно-адміністративної діяльності держави.

Акцентуючи саме на адміністративно-правовому регулюванні відносин іпотечного кредитування, слід зазначити, що йдеться про комплекс заходів з боку держави (наприклад, прийняття правових норм, встановлення юридичних фактів, надання певних адміністративних послуг, регламентація адміністративних процедур, застосування засобів примусу тощо) стосовно врегулювання та нагляду за діяльністю учасників цих відносин з метою, перш за все, захисту їхніх прав та задоволення інтересів, а також для виконання соціального призначення держави.

Розкриваючи зміст даного підрозділу, передусім варто визначити що саме підпадає під дію вказаного регулювання, тобто предмет. Говорячи про предмет правового регулювання публічного управління у сфері іпотечного кредитування, слід розуміти, що предметом є однорідні суспільні відносини (дії суб'єктів), що виникають, змінюються та припиняються у галузі іпотечного кредитування, зміст яких визначає особливості правового регулювання. Змістом механізму забезпечення правового регулювання іпотечного кредитування виступають наступні елементи: 1) адміністративно-правові норми як основа правового регулювання; 2) юридичні факти як передбачені в адміністративних нормах конкретні обставини, які здатні створювати правові наслідки; 3) адміністративно-правові відносини як результат регулюючого впливу адміністративно-правових норм на сферу іпотечного кредитування; 4) акти реалізації адміністративних норм та засоби забезпечення їхнього виконання – державний примус.

На сьогодні, є коло нормативно-правових актів, які прямо чи опосередковано регулюють досліджувані нами правовідносини. Так, у Законі України "Про іпотеку", подається визначення іпотеки як виду забезпечення виконання зобов'язання нерухомим майном, що залишається у володінні і

користуванні іпотекодавця, згідно з яким іпотекодержатель має право в разі невиконання боржником забезпеченого іпотекою зобов'язання одержати задоволення своїх вимог за рахунок предмета іпотеки переважно перед іншими кредиторами цього боржника у порядку, встановленому законом [33].

Водночас, операції, пов'язані з іпотечним кредитуванням, зокрема з іпотечними активами з метою емісії іпотечних цінних паперів тощо, відносяться до фінансових послуг. В Україні правове регулювання у сфері ринків фінансових послуг, здійснення регулятивних та наглядових функцій за діяльністю з надання фінансових послуг визначаються Законом України "Про фінансові послуги та державне регулювання фінансових послуг", який становить основу наглядового законодавства у фінансовому секторі. Стаття 4 вказаного закону містить перелік операцій, які підпадають під визначення фінансових послуг [119]. До них належить і коло операцій, які є предметом нашого дослідження, зокрема, операції з іпотечними активами з метою емісії іпотечних цінних паперів та залучення фінансових активів із зобов'язанням щодо наступного їх повернення. Цим же законом встановлено, що метою публічного регулювання ринків фінансових послуг в Україні є проведення єдиної та ефективної державної політики у сфері фінансових послуг; захист інтересів споживачів фінансових послуг; створення сприятливих умов для розвитку та функціонування ринків фінансових послуг тощо. Разом з тим, згаданий закон про фінансові послуги у ст. 19 визначає, що метою публічного регулювання ринків фінансових послуг в Україні є:

- проведення єдиної та ефективної державної політики у сфері фінансових послуг;
- захист інтересів споживачів фінансових послуг;
- створення сприятливих умов для розвитку та функціонування ринків фінансових послуг;
- створення умов для ефективної мобілізації і розміщення фінансових ресурсів учасниками ринків фінансових послуг з урахуванням інтересів суспільства;

- забезпечення рівних можливостей для доступу до ринків фінансових послуг та захисту прав їх учасників;
- додержання учасниками ринків фінансових послуг вимог законодавства;
- запобігання монополізації та створення умов розвитку добросовісної конкуренції на ринках фінансових послуг;
- контроль за прозорістю та відкритістю ринків фінансових послуг;
- сприяння інтеграції в європейський та світовий ринки фінансових послуг [119].

Тобто у відповідній статті 19 щодо мети регулювання про захист прав та інтересів споживачів фінансових послуг взагалі не йде мова. Тому, вважаємо за необхідне доповнити зазначений перелік задоволенням інтересу споживачів цих послуг, оскільки публічне регулювання у цій сфері здійснюється органами публічної адміністрації, які, перш за все, мають дбати за суспільне благо, захист прав та інтересів людей тощо. Таким чином, пропонуємо статтю 19 "Мета державного регулювання фінансових послуг" Закону України "Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг" доповнити наступним пунктом 10: "захист прав та забезпечення інтересів споживачів фінансових послуг".

З цього можна зробити висновок, що держава регулює та встановлює порядок надання фінансових послуг в Україні, слідкує за дотриманням визначених правил та через відповідні органи може застосовувати заходи впливу до суб'єктів, які надають ці послуги.

Варто також згадати і Закон України "Про іпотечне кредитування, операції з консолідованим іпотечним боргом та іпотечні сертифікати", який визначає іпотечне кредитування як правовідносини, що виникають з приводу набуття права вимоги іпотечного боргу за правочинами та іншими документами. Окрім цього, даний закон регулює відносини, пов'язані з процедурою емісії іпотечних сертифікатів небанківськими фінансовими

установами [120]. Відповідно до закону процедура емісії іпотечних сертифікатів включає такі етапи:

- одержання дозволу на здійснення емісії сертифікатів;
- прийняття емітентом рішення про випуск сертифікатів;
- формування або придбання іпотечних активів і підготовка інформації про випуск сертифікатів;
- визначення фінансової установи, яка буде виконувати функції управителя;
- визначення банків, які будуть виконувати функції керуючих іпотекою;
- затвердження емітентом інформації про випуск сертифікатів;
- державна реєстрація інформації про випуск сертифікатів та випуску сертифікатів;
- оформлення глобального сертифіката, який має відповідати загальному обсягу випуску, і передача його на зберігання до обраного емітентом депозитарію (для бездокументарної форми випуску);
- оприлюднення інформації про випуск сертифікатів;
- замовлення для виготовлення бланків іпотечних сертифікатів (для документарної форми випуску);
- розміщення сертифікатів;
- реєстрація звіту про підсумки випуску сертифікатів;
- оприлюднення звіту про підсумки випуску сертифікатів.

Слід зазначити, що емітент, тобто фінансова установа, приймає рішення про випуск іпотечних сертифікатів лише після отримання від відповідного державного органу дозволу на право здійснення емісії іпотечних сертифікатів. Цим органом є Національна комісія з регулювання ринків фінансових послуг (Нацкомфінпослуг). Дозвіл на право здійснення емісії є одним із видів адміністративних послуг і надається відповідно до згаданого вище закону про іпотечне кредитування, Закону України "Про адміністративні послуги" [121] та Розпорядження Державної комісії з регулювання ринків фінансових послуг України "Про затвердження Положення про видачу небанківським фінансовим

установам дозволу на здійснення емісії іпотечних сертифікатів" [122]. Безпосередньо ж діяльність небанківських фінансових установ, пов'язаних з емісією іпотечних сертифікатів, регулюється Положенням про провадження діяльності небанківських фінансових установ, які здійснюють емісію іпотечних сертифікатів [123]. Даний нормативний акт визначає умови здійснення небанківською фінансовою установою діяльності щодо емісії іпотечних сертифікатів та вимоги, обов'язкові для виконання емітентом іпотечних сертифікатів протягом усього строку їх обігу, для забезпечення стабільної діяльності емітента та виконання ним зобов'язань перед власниками іпотечних сертифікатів. Нацкомфінпослуг приймає рішення про видачу дозволу або про відмову у видачі дозволу не пізніше тридцяти календарних днів з дня надання документів для отримання такого дозволу. Таким чином держава, в особі Нацкомфінпослуг, регулює діяльність фінансових установ, учасників кредитних відносин, шляхом встановлення правил та процедур щодо видачі дозволу на емісію іпотечних сертифікатів.

Коло питань у сфері іпотечного кредитування регулюється й іншими нормативно-правовими актами. Наприклад, Закон України "Про іпотечні облигації" встановлює правові засади емісії та обігу іпотечних облигацій, вимоги до їх іпотечного покриття, особливості публічного регулювання і нагляду у цій сфері, а також визначає, що іпотечним кредитором є фінансова установа, крім спеціалізованої іпотечної установи, яка відповідно до законодавства має право надавати кредити (позики), виконання зобов'язань боржників за якими забезпечене іпотекою, та/або яка набула право вимоги за забезпеченими іпотекою кредитами (позиками) від інших осіб [124]. Згідно з цим законом, державну реєстрацію випусків і проспектів емісії іпотечних облигацій здійснює Національна комісія з цінних паперів та фондового ринку. Ця ж Комісія вносить до Державного реєстру випусків цінних паперів дані щодо реєстрації випусків і проспектів емісії іпотечних облигацій. Сама ж емісія іпотечних облигацій здійснюється в порядку, встановленому вищезгаданим Законом, іншими законами України та нормативно-правовими актами

Національної комісії з цінних паперів та фондового ринку. Зокрема, Положенням про порядок реєстрації випуску звичайних іпотечних облігацій, проспекту емісії, звіту про результати розміщення іпотечних облігацій, погашення та скасування реєстрації випуску іпотечних облігацій [125]. Це Положення встановлює порядок реєстрації в Національній комісії з цінних паперів та фондового ринку випуску та проспекту емісії звичайних іпотечних облігацій, змін до проспекту емісії іпотечних облігацій, звіту про результати розміщення іпотечних облігацій, погашення та скасування реєстрації випуску іпотечних облігацій.

Закон про іпотечні облігації також передбачає створення спеціалізованої іпотечної установи, якою є фінансова установа, виключним видом діяльності якої є придбання іпотечних активів та випуск структурованих іпотечних облігацій у визначеному порядку. Наразі в Україні існує Державна іпотечна установа, утворена постановою Кабінету Міністрів України від 8 жовтня 2004 р. № 1330 "Деякі питання Державної іпотечної установи" [126]. Основною метою діяльності даної установи є рефінансування іпотечних кредиторів (банків і небанківських фінансових установ, які провадять діяльність з надання забезпечених іпотекою кредитів), у тому числі за рахунок коштів, що надійшли від розміщення цінних паперів.

Як відомо, для провадження певних видів господарської діяльності фінансові установи мають отримати ліцензію. Порядок ліцензування видів господарської діяльності, перелік видів господарської діяльності, що підлягають ліцензуванню, нагляд і контроль у сфері ліцензування, відповідальність за порушення законодавства у сфері ліцензування видів господарської діяльності встановлює Закон України "Про ліцензування видів господарської діяльності" [127]. Зазначений закон відносить надання фінансових послуг (крім професійної діяльності на ринку цінних паперів) та професійну діяльність на ринку цінних паперів, яка ліцензується з урахуванням особливостей, визначених Законом України "Про державне регулювання ринку цінних паперів в Україні" [128], до видів господарської діяльності, що

підлягають ліцензуванню. Тобто держава, застосовує ліцензування як засіб публічного регулювання провадження видів господарської діяльності і таким чином сприяє забезпеченню реалізації єдиної державної політики у сфері захисту економічних і соціальних інтересів суспільства, держави та окремих споживачів. Щодо органу ліцензування, то ним є орган виконавчої влади, визначений Кабінетом Міністрів України, або уповноважений законом державний колегіальний орган.

Проте Закон про ліцензування містить загальні положення, а видача ліцензії на провадження окремих видів діяльності, наприклад, на діяльність з торгівлі цінними паперами; діяльність з управління іпотечним покриттям; діяльність з організації торгівлі на фондовому ринку, врегульована детальніше іншими нормативно-правовими актами. Зокрема, процедура отримання ліцензії на провадження окремих видів професійної діяльності на фондовому ринку передбачена Порядком та умовами видачі ліцензії на провадження окремих видів професійної діяльності на фондовому ринку (ринку цінних паперів) [129]. Цей документ визначає певні етапи та умови видачі ліцензії на провадження окремих видів професійної діяльності на фондовому ринку (крім діяльності з управління активами інституційних інвесторів (діяльності з управління активами)), перелік документів, які додаються до заяви про видачу ліцензії, підстави для відмови у її видачі, порядок реєстрації внутрішніх документів (змін до них), та встановлює вимоги, необхідні для отримання ліцензії на провадження окремих видів професійної діяльності на фондовому ринку. Національна комісія з цінних паперів та фондового ринку є органом, який видає ліцензії на провадження певного виду професійної діяльності на фондовому ринку.

Згідно зі ст. 27 Закону України "Про цінні папери та фондовий ринок" Нацкомфінпослуг в установленому нею порядку видає ліцензію на провадження певного виду професійної діяльності на фондовому ринку чи відмовляє в її видачі протягом трьох місяців з дня надходження документів, а для іноземних фінансових установ – шести місяців [130]. Вважаємо за доцільне

скоротити цей строк до одного місяця для вітчизняних заявників та два місяці – для іноземних. Оскільки три місяці (шість місяців для іноземців) надто великий період для очікування рішення від органу публічної влади, а запропоноване коригування дасть змогу мінімізувати корупційні ризики, що можуть виникати при наданні цієї послуги. Тому пропонуємо внести зміни до Закону України "Про цінні папери та фондовий ринок" та викласти п. 6 ст.27-1 "Ліцензування професійної діяльності на фондовому ринку" у такій редакції: "Національна комісія з цінних паперів та фондового ринку в установленому нею порядку видає ліцензію на провадження певного виду професійної діяльності на фондовому ринку чи відмовляє в її видачі протягом одного місяця з дня надходження документів, зазначених у частині другій цієї статті. Для перевірки інформації про іноземних юридичних осіб або фізичних осіб - іноземців, включених до структури власності юридичної особи, яка має намір провадити професійну діяльність на фондовому ринку, строк розгляду документів становить два місяці". Відповідно до згаданого вище закону Нацкомфінпослуг в установленому нею порядку здійснює авторизацію юридичних осіб, які мають намір провадити такі види діяльності з надання інформаційних послуг на фондовому ринку, шляхом включення юридичних осіб до Реєстру осіб, уповноважених надавати інформаційні послуги на фондовому ринку (Реєстр уповноважених осіб).

Позитивним моментом є прийняття відповідного рішення може відбуватись за участю заявника, який за три робочі дні до засідання Комісії повідомляється про це у письмовій формі (за підписом члена Комісії, що виносить проект відповідного рішення Комісії) та/або шляхом оперативного повідомлення засобами телефонного зв'язку (факсом) чи електронною поштою. Дане рішення про видачу або відмову у видачі ліцензії приймається на засіданні Комісії (колегіального органу) та оформлюється згідно з регламентом проведення цих засідань.

Слід також наголосити, що Законом України "Про державне регулювання ринку цінних паперів в Україні" визначено правові засади здійснення

державного регулювання ринку цінних паперів та державного контролю за випуском і обігом цінних паперів та їх похідних в Україні [128]. Цей закон встановлює, що органом, який безпосередньо реалізує державну політику на ринку цінних паперів є Національна комісія з цінних паперів та фондового ринку (НКЦПФР), яка працює у чітко регламентованих формах. Однією з таких форм діяльності є заборона та зупинення на певний термін (до одного року) професійної діяльності на ринку цінних паперів у разі відсутності ліцензії на цю діяльність та притягнення до відповідальності за здійснення такої діяльності згідно з чинним законодавством. Тобто, поряд з видачею нормативних актів, НКЦПФР може застосовувати ще й засоби забезпечення їх виконання (державний примус).

Враховуючи все вище викладене, вважаємо, що потрібна злагоджена система дій усіх суб'єктів правовідносин, у нашому випадку органів публічної влади, банківських та інших фінансових установ та споживачів, які отримують фінансові послуги у сфері іпотечного кредитування задля покращення добробуту людей та досягнення загального блага та соціальної мети держави. Тобто Кабінет міністрів України як вищий орган виконавчої влади має сформулювати певні орієнтири та принципи діяльності органів публічної влади у зазначеній сфері. Виконуючи свою основну функцію – забезпечення виконання політики держави шляхом проведення фінансової, цінової, інвестиційної та податкової політики тощо та втілюючи у життя правові норми, уряд України затвердив Концепцію створення національної системи іпотечного кредитування № 559-р від 10 серпня 2004 р. [131]. Даний документ встановлює єдині стратегічні підходи, які мають бути покладені в основу державної політики у сфері іпотечного кредитування, що має базуватись на ринкових засадах з мінімально можливим втручанням держави. При цьому держава забезпечує режим найбільшого сприяння суб'єктам ринку іпотечного кредитування та створює законодавчі та економічні умови для стимулювання ефективного розвитку цього ринку. У Концепції також зазначається, що основною метою створення національної системи іпотечного кредитування є

формування ефективних ринкових механізмів залучення довгострокових фінансових ресурсів у фінансово-кредитну сферу та забезпечення функціонування на цій основі ринку довгострокового іпотечного кредитування із застосуванням сучасної ринкової інфраструктури та фінансових інструментів, які дають змогу поступово знизити вартість іпотечних кредитів для населення та суб'єктів господарювання і збільшити строки кредитування.

Цією Концепцією передбачається, що створення ефективної системи іпотечного кредитування сприятиме залученню довгострокових фінансових ресурсів національних та іноземних інвесторів в економіку України; розв'язанню проблеми забезпечення житлом населення; активізації ринку нерухомості; розвитку фондового ринку та ринків фінансових послуг; стимулюванню розвитку економіки в цілому, зокрема, будівельної і агропромислової галузі. Але, на жаль, поки активних дій уряду у цьому напрямку ми не спостерігаємо і наголошуємо на декларативності цього документу, хоча Кабінет міністрів України має достатньо повноважень, щоби підвищити ефективність публічного управління у сфері іпотечного кредитування.

Але правове регулювання не обмежується лише встановленням правових норм чи виданням нормативних актів. Як зазначає у своїй праці Р. Демків, "правове регулювання як юридичне явище (нормативно-юридичне регулювання) – це система дій та операцій, які здійснюються органами державної влади у встановлених процесуальних формах за допомогою певних методів та з використанням при цьому юридичних засобів, спрямованих на встановлення і реалізацію певних моделей суспільного розвитку" [132, с. 22]. Тобто під правовим регулюванням розуміється вплив права на правовідносини, життя людей, який може проявлятися шляхом прийняття правових норм, у конкретних діях суб'єктів права (наприклад органів влади), встановлення певних приписів та забезпечення виконання цих приписів тощо.

Адміністративно-правовий механізм здійснення державою комплексу заходів щодо регулювання та нагляду за ринками фінансових послуг з метою

захисту інтересів споживачів фінансових послуг та запобігання кризовим явищам включає визначені законодавством форми та органи (суб'єкти) їх здійснення.

Згідно зі ст. 20 Закону "Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг", державне регулювання діяльності з надання фінансових послуг здійснюється шляхом:

- ведення державних реєстрів фінансових установ та ліцензування діяльності з надання фінансових послуг;
- нормативно-правового регулювання діяльності фінансових установ;
- нагляду за діяльністю фінансових установ;
- застосування уповноваженими державними органами заходів впливу;
- проведення інших заходів з державного регулювання ринків фінансових послуг [119].

Аналіз положень Закону про фінансові послуги та іншого законодавства дав змогу виокремити основні сфери діяльності суб'єктів, які здійснюють державне регулювання ринків фінансових послуг України (є регуляторами цих ринків):

- Національний банк України – на ринку банківських послуг;
- Національна комісія з цінних паперів та фондового ринку (НКЦПФР) – на ринку цінних паперів та похідних цінних паперів (на ринку капіталу);
- Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг (Нацкомфінпослуг)– на інших ринках фінансових послуг (діяльність учасників страхового ринку, кредитних спілок, недержавних пенсійних фондів тощо).

Одразу слід зауважити, на відміну від НКЦПФР та Нацкомфінпослуг, які є державними колегіальними органами, підпорядкованими Президенту України та підзвітними Верховній Раді України, НБУ займає особливе місце в системі органів публічної влади, а його статус на сьогодні вважається "дуальним" та неоднозначно трактується в наукових джерелах.

Особливості правового статусу Національного банку України визначені, передусім, Законом України "Про Національний банк України", зокрема, у ст. 2 зазначено, що НБУ є центральним банком України, особливим центральним органом державного управління, юридичний статус, завдання, функції, повноваження і принципи організації якого визначаються Конституцією України, цим Законом та іншими законами України [90]. Також вищезгаданий Закон та Закон України "Про банки і банківську діяльність" (ст.66) [105] визначають форми діяльності центрального банку України:

- реєстрація банків та ліцензування (зокрема відкликання ліцензії) їхньої діяльності;
- встановлення вимог та обмежень щодо діяльності банків;
- видання нормативних документів, які регламентують створення та діяльність банків, їхні взаємовідносини з вкладниками та кредиторами та відповідальність перед державою та клієнтами;
- застосування санкцій адміністративного чи фінансового характеру;
- банківський нагляд у формі інспекційних перевірок та безвиїзного нагляду;
- надання рекомендацій щодо діяльності банків.

Із вищенаведеного можемо зробити висновок, що правове регулювання НБУ у цій сфері не є "класичним", оскільки що між НБУ та комерційними банками відсутні характерні класичні адміністративні відносини субординації (підпорядкування). Ці відносини є опосередкованим підпорядкуванням (функціональним), тобто ґрунтуються на функціях, покладених на НБУ Законом України "Про Національний банк України". Також, поділяючи позицію А. Баришнікова, правові акти НБУ, які він має право видавати в порядку відомчої нормотворчості, є не лише локальними, але й загальнообов'язковими, оскільки діють по відношенню до необмеженого кола осіб, що впливає із самого змісту його конституційного статусу [133, с. 17]. Детальніше правовий статус суб'єктів публічного управління у сфері іпотечного кредитування буде описано в наступного підрозділі нашого дисертаційного дослідження.

Для підвищення ефективності правового регулювання досліджуваних правовідносин, доцільним є вдосконалення певних напрямів організаційно-правового механізму іпотечного кредитування. Це можна зробити шляхом:

- забезпечення відкритості та доступності інформації про діяльність органів публічного управління у сфері іпотечного кредитування – наприклад, надання відкритого доступу до інформації та до процесу прийняття владних рішень відповідним органом.

- залучення громадськості до обговорення проектів рішень та включення суб'єктів громадянського суспільства до складу робочих груп органу виконавчої влади з підготовки нормативно-правових актів та інших рішень, які стосуються прав і законних інтересів громадян з питань забезпечення їх житлом. Тобто до складу Комісій, які приймають рішення про видачу ліцензій чи дозволів на здійснення певних видів фінансових операцій, слід включити представників громадськості як неупереджених суб'єктів владних рішень. Також варто запровадити публічні обговорення суспільно-важливих рішень на різноманітних форумах чи забезпечити можливість проведення громадських слухань.

- проведення громадської експертизи щодо соціально важливих рішень органів публічної влади. Передбачити можливість надання громадського експертного висновку та звітування органу влади щодо врахування пропозицій даного висновку.

- запровадження прозорості процедур надання адміністративних послуг. Цей пункт може бути втілений шляхом своєчасного інформування громадськості про свою діяльність та висвітлення проектів рішень, які будуть прийняті ближчим часом.

Враховуючи вищезазначене, пропонуємо увідповіднити вже існуючі нормативно-правові акти, що регулюють відносини у сфері іпотечного кредитування зазначеним нами пропозиціям або ж врегулювати ці питання в окремому Законі "Про кредитування", як це було запропоновано А. Баришніковим. "Цим законом, - як зазначає автор, - можна унормувати увесь

спектр питань організації та здійснення кредитної діяльності як банками, так і іншими суб'єктами, уніфікувати її правове регулювання. Це викликано як практичними потребами існуючої практики банківського нагляду та регулювання, так і вимогами судової практики в цій сфері, яка також продовжує неоднозначно формуватися сьогодні" [133, с. 18]. Зазначеним законом можна врегулювати і відносини у сфері іпотечного кредитування, враховуючи характер та особливості цих відносин.

2.2. Суб'єкти публічного управління іпотечним кредитуванням в Україні

Незважаючи на всебічну підтримку ринкової економіки, роль економічних функцій держави важко недооцінювати. Механізм фінансової, бюджетної, інвестиційної політики спрямований на подолання проявів кризових явищ, управління інфляційними процесами, капіталізації внутрішнього ринку.

В умовах нестабільних економіко-правових процесів, складним завданням держави є розбудова ринку фінансових інструментів та стимулювання таким чином розвитку економіки. Іпотечний кредит є одним із найбільш надійних механізмів забезпечення інтересів власників фінансових активів за рахунок забезпечення об'єктами нерухомості, що є ліквідним активом та має здатність до капіталізації. Як результат, забезпечують стабільність фінансового ринку та створюють гарантії для сторін іпотечних правовідносин.

Україна, як і більшість постсоціалістичних країн, довгий час залишалась без інституту приватної власності, а її розвиток фактично розпочався в кінці ХХ ст. При цьому, ринок нерухомості та його розвиток, наприклад в США, до цього часу пережив декілька циклічних етапів занепаду-зростання, криз та інвестиційного "буму". За таких умов, держава поступово інтегрувалась до

потреб та динаміки ринку і виробила стабільні та потужні інструменти впливу. Натомість в Україні, запуск фактично усього комплексу регуляторів та засобів ринкової економіки відбувся не те, щоб у "зжаті" строки, а без попереднього вивчення національних особливостей та потреб ринку. Як засвідчує Ю.В. Мохова, співвідношення обсягу іпотечних кредитів до ВВП для економічно розвинених країн світу досягає 80%, тоді як для України даний показник становить близько 5% [134, с. 211]. Тобто, утворилась ситуація пост-реагування на ринкові процеси, що не дає можливості реального прогнозування та досягнення низьких відсоткових ставок за довгостроковими кредитами.

З економічної точки зору, модель публічного урядування іпотечним кредитуванням об'єктивно обумовлюється чисельними зовнішніми факторами, які здебільшого мають економічне походження.

Наприклад, в Концепції створення національної системи іпотечного кредитування від 10 серпня 2004 року відмічається, що передумовами створення механізмів впливу та підтримки ринку іпотечного кредитування прослідковується ряд позивної динаміки та негативних чинників. Основним позитивним поштовхом є збільшення доходу населення, що відкриває, принаймні, невеликі інвестиційні можливості [131]. При цьому, негативними чинниками, які гальмують економічний розвиток та потребують удосконалення інструментів кредитування є: високі відсоткові ставки за іпотечними кредитами і повільна динаміка їх зменшення; недостатня диверсифікація джерел фінансових ресурсів та їх висока вартість; відсутність системи рефінансування іпотечного кредитування; надання переваги іпотечному кредитуванню в іноземній валюті; незбалансованість активів та пасивів банків за строками розміщення та залучення коштів; відсутність стандартів земельного та комерційного іпотечного кредитування; недостатня капіталізація банків [131].

Загалом, з урахуванням зазначеної національної економічної тенденції, кон'юктурних процесів, роль держави полягає в створенні умов для:

- сприятливого розвитку ринку іпотечного кредитування, що загалом впливає на бізнес процеси та збільшенні валового внутрішнього продукту;
- захисту інвесторів та інших сторін іпотечного кредитування;
- утвердження прозорості та єдиних правил кредитування;
- соціальної підтримки населення.

Сучасне публічне управління у сфері іпотечним кредитуванням – це сукупність інструментів, засобів та форм впливу на підтримку та розвиток ринку іпотечних правовідносин, забезпечення прав та інтересів учасників, а також реалізації суміжних функцій держави, зокрема, соціальної. Реалізація таких завдань покладається на систему суб'єктів публічного управління іпотечним кредитуванням. При цьому, політика адміністративного та економіко-правового впливу на ринок та відносини іпотечного кредитування органами та установами державної влади може як сприяти розвитку ринку, так і завдати шкоди учасникам і навіть погіршити інвестиційну привабливість країни. Тому, пошук балансу необхідного втручання є запорукою ефективності функціонування системи органів іпотечного кредитування в Україні.

2003-2004 роки стали ключовими в старті публічного урядування іпотечним кредитуванням в Україні. Закон України "Про іпотеку" від 05.06.2003 № 898-IV урегулював базові правовідносини у сфері іпотеки та встановив деякі засади державного стимулювання розвитку іпотечного ринку. Ст. 28 Закону України "Про іпотеку" встановлено, що рефінансування іпотечних кредиторів здійснюється суб'єктами рефінансування за рахунок коштів, отриманих від розміщення іпотечних цінних паперів, а суб'єктом рефінансування є банки та інші фінансові установи, в тому числі спеціалізована іпотечна установа [33].

19 червня 2003 року було прийнято Закон України "Про іпотечне кредитування, операції з консолідованим іпотечним боргом та іпотечні сертифікати", який фактично заклав основи функціонування державницької системи стимулювання вторинного ринку іпотечного кредитування та його нагляду.

Концепцією національної системи іпотечного кредитування, схваленою Кабінетом Міністрів України від 10 серпня 2004 року № 559-р, затверджена загальна стратегічна мета держави у сфері іпотечних кредитів, а саме, формування ефективних ринкових механізмів залучення довгострокових фінансових ресурсів у фінансово-кредитну сферу та забезпечення функціонування на цій основі ринку довгострокового іпотечного кредитування із застосуванням сучасної ринкової інфраструктури та фінансових інструментів, які дають змогу поступово знизити вартість іпотечних кредитів для населення та суб'єктів господарювання і збільшити строки кредитування [131]. Реалізація такої мети забезпечується, серед іншого публічним регулюванням, який задекларований наступними напрямками:

по-перше, соціальний – створення умов для забезпечення населення житлом;

по-друге, загально-регуляторний первинний та вторинний. Первинний забезпечує регулювання, розробку та встановлення правил іпотечного кредитування на первинному ринку, погашення іпотечних кредитів. Вторинний регуляторний вплив спрямований на рефінансування іпотечних кредиторів, управління іпотечними активами,

по-третє, регуляторно-захисний: діяльність державних інституцій із нагляду за випуском та обігом іпотечних цінних паперів і буде сприяти захисту майнових прав та інтересів інвесторів;

по-четверте, контрольно-наглядовий – нагляд за діяльністю фінансових установ – іпотечних кредиторів, страхувальників та вигодонабувачів та нагляд за ціноутворенням;

по-п'яте, організаційно-стимулюючий: розробка державної політики стимулювання ринку земель та нерухомості, забезпечення його прозорості, запровадження та підтримка механізму пільгового оподаткування доходів, отриманих як відсотки або дохід за іпотечними цінними паперами, емітентом яких є резиденти [131].

Реалізація кожного напрямку покладається на систему суб'єктів публічного урядування. Загалом в теорії адміністративного права та управління до сьогоднішнього дня точиться дискусія навколо змісту та співвідношення термінів "суб'єкти публічного управління", "суб'єкти публічного адміністрування", "органи публічного адміністрування" тощо. К.Л. Бугайчук приходять до думки про те, що адміністрування є, у першу чергу, процесом політичної діяльності, яку здійснюють на стадії вироблення та прийняття рішень державні діячі і політики, а на стадії їх реалізації – державні службовці, посадові особи місцевого самоврядування, представники бізнесу та громадськості [135, с. 39]. Деякі вчені вважають, що зміст термінів управління та адміністрування схожий, оскільки стосується реалізації владних повноважень [136]. Натомість, А. М. Волков виокремлює класичні критерії, за якими суб'єктів публічного адміністрування необхідно відрізнити від суб'єктів політичної влади: прийняття адміністративних рішень; надання адміністративних послуг; здійснення внутрішнього адміністрування суб'єкта публічного адміністрування [137]. При реалізації завдань у сферах державної політики досить складно диференціювати систему суб'єктів. Більш ускладнюється таке завдання, коли урегулювання кола відносин відбувається чисельною кількістю різних за юридичною силою нормативних актів. Н.М. Квіт вважає, що в Україні сформувалась складна модель іпотечного кредитування, а саме змішана, тобто однорівнева + дворівнева модель із елементами державного іпотечного кредитування (діяльність Державної іпотечної установи) [138, с. 249-250]. Більше того, доповнює систему суб'єктів публічного управління іпотечним кредитуванням необхідність забезпечення соціальної функції у цій сфері.

Як відмічає В.Ю. Прокопенко та М.Т. Юхно, основними положеннями ідеї політики діяльності публічних інституцій у сфері відносин іпотечного кредитування є: забезпечення стартового капіталу та підтримка ліквідності кредитних установ; гарантування виконання зобов'язань за цінними паперами; застосування кредиторам і інвесторам податкових пільг, компенсаційного

стимулювання позичальників за певними напрямками використання іпотечних кредитів; створення необхідної законодавчої бази, використання інструментів селективної політики та інших адміністративних методів на початковому етапі розвитку; жорстке державне регулювання діяльності кредиторів та емітентів іпотечних цінних паперів; сприяння у формуванні необхідної додаткової інфраструктури (фінансових посередників, інвестиційних установ, інституційно-інформаційного забезпечення, хеджування ризиків) [139, с. 20-21].

Закон України "Про іпотечне кредитування, операції з консолідованим іпотечним боргом та іпотечні сертифікати" чітко встановлює, що державний нагляд і регулювання іпотечного кредитування та емісії іпотечних сертифікатів здійснюють Національний банк України, Національна комісія з цінних паперів та фондового ринку та національна комісія, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг [120]. При цьому, положення "державний нагляд і регулювання іпотечного кредитування та емісії іпотечних сертифікатів", в даному випадку, необхідно розуміти тільки у вузькому підході, оскільки ст. 45 даного Закону передбачено, що метою нагляду і регулювання іпотечного кредитування та емісії іпотечних сертифікатів є дотримання вимог цього Закону та забезпечення прав власників сертифікатів [120]. Отже, діяльність суб'єктів положеннями даного Закону спрямована на реалізацію переважно захисної функції. При цьому, Закон має чітку диференціацію об'єкта наглядового впливу:

1) Національний банк України, Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг, Національна комісія з цінних паперів та фондового ринку здійснюють нагляд і регулювання діяльності банків та інших фінансових установ, які виконують операції з іпотечного кредитування, є емітентами іпотечних сертифікатів та суб'єктами управління іпотечними активами;

2) Національна комісія з цінних паперів та фондового ринку здійснює нагляд за виконанням діяльності з емісії сертифікатів та їх обігом і виконанням зобов'язань за ними [120].

Незважаючи на те, що Закон встановив 3-х суб'єктів публічного управління, в даному випадку, прями повноваження передбачені виключно для одного, що вносить певну незрозумілу логіку нормотворення. Так, відповідно до ст. 45 вищезгаданого Закону, регуляторна діяльність Національної комісії з цінних паперів та фондового ринку включає:

1) контрольну функцію – контроль за випуском та обігом сертифікатів, а також за дотриманням нормативно-правових актів, що регулюють виготовлення бланків сертифікатів; перевірки виконання зобов'язань емітентом, який є розпорядником платежів, або управителем, який діє за дорученням емітента перед власниками сертифікатів; перевірки ведення реєстру забезпечення сертифікатів; призупиняє подальше розміщення сертифікатів, випущених у результаті несумлінної емісії;

2) інформаційну – публікує у засобах масової інформації відомості про факти порушення емітентами законодавства; сповіщає про необхідність усунення порушень, внесення змін в інформацію про випуск сертифікатів та рішення про їх випуск, реєстр забезпечення сертифікатів, а також встановлює терміни усунення порушень;

3) претензійно-позовну – звертається з позовом до суду щодо усунення емітентом і професійними учасниками ринку сертифікатів порушень законодавства; захисту власників сертифікатів, у тому числі про відшкодування завданих збитків [120].

Оскільки іпотечне кредитування є видом фінансових послуг (в аспекті навіть прямої вказівки на операції з іпотечними активами з метою емісії іпотечних цінних паперів), на врегулювання зазначених відносин поширюється законодавство у сфері фінансових послуг. У ст. 1 Закону України "Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг" встановлено, що державне регулювання ринків фінансових послуг – здійснення

державою комплексу заходів щодо регулювання та нагляду за ринками фінансових послуг з метою захисту інтересів споживачів фінансових послуг та запобігання кризовим явищам [140]. Таким чином, можна дійти висновку, що публічне урядування у відповідності до цього закону спрямоване на захист інтересів споживачів фінансових послуг та запобігання кризовим явищам. Зазначений Закон, на наш погляд, найбільш обґрунтовано та коректно встановлює сфери юрисдикційної діяльності органів у сфері фінансових послуг в залежності від об'єкта публічного управління:

- щодо ринку банківських послуг та діяльності з переказу коштів - Національний банк України;

- щодо ринків цінних паперів та похідних цінних паперів (деривативів) - Національна комісія з цінних паперів та фондового ринку;

- щодо інших ринків фінансових послуг - Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг [140]. Досить позитивний є, у тому числі, наявність положень щодо взаємодії суб'єктів публічного управління у сфері фінансових послуг. Наприклад, наявність спільного доступу до інформаційних баз суб'єктів взаємодії (ч. 3 ст. 22 Закону) суттєво сприятиме комплексному підходу до оцінки ризиків при прийнятті управлінських рішень, розробці нормативних актів, здійсненню державного фінансового контролю.

Ліцензування іпотечних банків та надання дозволів на емісію іпотечних облігацій, яке здійснює Національна комісія з цінних паперів та фондового ринку є елементом політики публічного урядування, яка передбачає надання адміністративних послуг щодо верифікації фінансової установи як такої, яка має право на здійснення фінансової діяльності.

Публічне урядування у сфері послуг іпотечного кредитування передбачає контрольну функції. Ст. 40 Закону України "Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг" передбачено наступні заходи впливу, які можуть застосовувати Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг:

- 1) зобов'язати порушника вжити заходів для усунення порушення та/або вжити заходів для усунення причин, що сприяли вчиненню порушення;
- 2) вимагати скликання позачергових зборів учасників фінансової установи;
- 3) накладати штрафи;
- 4) тимчасово зупиняти або анулювати ліцензію на право здійснення діяльності з надання фінансових послуг;
- 5) відсторонювати керівництво від управління фінансовою установою та призначати тимчасову адміністрацію;
- 6) затверджувати план відновлення фінансової стабільності фінансової установи;
- 7) виключати відповідно до законодавства учасників ринків фінансових послуг (крім споживачів фінансових послуг) з Державного реєстру фінансових установ або реєстру осіб, які не є фінансовими установами, але мають право надавати окремі фінансові послуги [140].

Дискусійним з позиції необхідного адміністративного втручання в ринок іпотечного кредитування є положення ст. 6 Закону України "Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг", у якій передбачено, що Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг, встановлює додаткові вимоги до договорів про надання фінансових послуг фізичним особам, якщо це не врегульовано законом [140]. За загальним цивілістичним уявленням, договір є угодою двох сторін на домовленостях, які вони досягли на добровільних умовах. Слід погодитись, що фінансово-майнова специфіка договорів щодо іпотечного кредитування може справляти складні та неоднозначні наслідки для сторін кредитного договору. З одного боку, правової захищеності та гарантій погашення боргу потребує кредитна установа, з іншого – занадто складні фінансові умови для фізичних осіб, які не завжди володіють фінансовою спроможністю та правовою обізнаністю є підставою для необґрунтованого тиску та вимагання отримання надприбутків. Як свідчить практика, більш

обтяжливими є наслідки для споживача послуг, оскільки, у будь-якому випадку, фінансово-кредитна установа вправі здійснити широкий аналіз кредитної платоспроможності та оцінити ступінь потенційних ризиків у разі несплати кредитного боргу. Тому, з урахуванням мети зазначеного Закону та обмеження допустимого втручання, необхідно внести уточнення до ч. 1 ст. 6 Закону України "Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг" від 12.07.2001 № 2664-III, а саме, викласти абз. 2 ч. 1 ст. 6 Закону у наступній редакції:

"Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг, встановлює додаткові вимоги до договорів про надання фінансових послуг фізичним особам з метою забезпечення рівності сторін та недопущення утворення необґрунтованого та несприятливого фінансово-майнового наслідку для фізичних осіб".

Закон України "Про споживче кредитування" спрямований на урегулювання загальних правових та організаційних засад споживчого кредитування в Україні відповідно до міжнародно-правових стандартів у цій сфері [141]. Ч. 1 ст. 5 Закону встановлено, що державне регулювання та нагляд у сфері споживчого кредитування покладається на органи, що здійснюють державне регулювання ринків фінансових послуг відповідно до законодавства.

При цьому, ч. 2 Закону передбачено методи публічно-правового впливу на урегулювання відносин кредитування, а саме, органи, які здійснюють державне регулювання ринків фінансових послуг, у межах своєї компетенції у сфері споживчого кредитування:

- затверджують методику розрахунку загальної вартості кредиту для споживача, реальної річної процентної ставки за договором про споживчий кредит;

- встановлюють вимоги до кредитних посередників та їхньої діяльності; здійснюють інші повноваження, передбачені законом [141].

Національний банк України, на наш погляд, є основним суб'єктом публічного управління у сфері іпотечного кредитування, оскільки визначає та проводить грошово-кредитну політику держави [90].

Національний банк України здійснює опосередкований вплив на стимулювання розвитку суб'єктів первинного та вторинного ринку іпотечних кредитів за рахунок наглядової діяльності за фінансовими установами. У Звіті про фінансову стабільність: системні ризики помірні, проте можуть зрости у 2018 році, експерти НБУ вважають, що основна перешкода для поживлення іпотечного кредитування у середньостроковій перспективі – недосконалість процедур стягнення застави у випадку невиконання боржником зобов'язань за кредитом [142]. Таким чином, експерти НБУ вважають, що в межах власних повноважень для досягнення цілей розвитку іпотечного кредитування НБУ застосовує інформаційно-прогностичну, моніторингово ризик-орієнтаційну функцію [142], що дасть можливість оцінити майбутні ризики іпотечного кредитування для капіталізації кредитних установ.

Незважаючи на важливість кожного напрямку публічного управління, на наш погляд, найбільша публічна цінність належить соціальному.

Вивчаючи адміністративно-правове регулювання державного молодіжного житлового кредитування, О.Б. Німко дає розуміння суб'єктів адміністративно-правового регулювання як системи органів законодавчої, виконавчої та судової влади й недержавними інституціями, які у своїй взаємодії здійснюють адміністративно-правове регулювання державного молодіжного житлового кредитування [143, с. 115]. При цьому, до спеціальних суб'єктів, які безпосередньо формують та реалізують політику молодіжного довгострокового кредитування О.Б. Німко відносить: Міністерство України у справах сім'ї, молоді та спорту, Міністерство фінансів України, Головне контрольно-ревізійне управління України, Державну спеціалізовану фінансову установу "Державний фонд сприяння молодіжному житловому будівництву", органи місцевого самоврядування [143]. Згідно зі ст. 4 Закону України "Про сприяння соціальному становленню та розвитку молоді в Україні" координуючу роль

щодо проведення державної політики у сфері сприяння та підтримки розвитку молоді здійснює центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері молоді, фізичної культури та спорту [144]. Міністерство приймає ключову участь у розробці програм та методів здешевлення кредитної політики для цілей розвитку та становлення молоді.

Реалізація державних програм по сприянню соціальним верствам населення у отриманні житла є важливою соціальною функцією та обов'язком держави, що передбачена ст. 47 Конституції України, в якій закріплено, що кожен має право на житло. Держава, при цьому, створює умови, за яких кожний громадянин матиме змогу побудувати житло, придбати його у власність або взяти в оренду [145]. На реалізацію зазначеного обов'язку, Кабінет Міністрів України розробляє державні програми сприяння молодіжному житловому будівництву, в тому числі, шляхом зниження відсотків за іпотечними кредитами.

Державний фонд сприяння молодіжному житловому будівництву разом із заінтересованими центральними органами виконавчої влади та місцевого самоврядування уповноважений на визначення завдань з виконання зазначеної програми та здійснення контролю за виконанням [146].

Відповідно до положень Статуту Державного фонду сприяння молодіжному житловому будівництву, затвердженого Наказом Міністерства регіонального розвитку та будівництва від 16 серпня 2019 року №191, Фонд є юридичною особою публічного права (неприбуткова установа), який діє з метою сприяння проведення державної житлової політики в тому числі, з використанням фінансових інструментів кредитування. Предметом діяльності Фонду у сфері іпотеки житла є:

- підготовка пропозицій щодо розроблення фінансово-кредитних програм, спрямованих на розв'язання житлових проблем сімей та одиноких громадян шляхом застосування механізму надання довгострокових державних кредитів;

- надання коштів у позику, в тому числі на умовах фінансового кредиту;

- участь у залученні іноземних інвестицій, у тому числі кредитів, для подальшого фінансування сімей та одиноких громадян для будівництва (реконструкції) і придбання житла згідно із законодавством;

- в межах повноважень здійснення пільгового кредитування та фінансування витрат на будівництво (реконструкцію) і придбання житла для сімей та одиноких громадян;

- забезпечення заходів, щодо компенсації відсоткової ставки за кредитами, наданими на будівництво (реконструкцію) або придбання житла, у тому числі молодим сім'ям та одиноким молодим громадянам;

- управління майном для фінансування об'єктів будівництва або здійснення операцій з нерухомістю;

- пільгове кредитування юридичних осіб для проведення реконструкції, капітального та поточного ремонту об'єктів житлово-комунального господарства, а також кредитування юридичних осіб для будівництва житла;

- підготовка пропозицій щодо обсягу коштів, необхідних для надання кредитів, та їх обслуговування;

- в межах компетенції надання на договірних засадах фізичним та юридичним особам послуг, пов'язаних із обслуговуванням кредитів та частковою компенсацією;

- підготовка пропозицій щодо розроблення механізму та здійснення заходів щодо кредитування сімей та одиноких громадян з використанням вторинного ринку житла тощо [147].

Не секрет, що реалізація державних програм іпотечного кредитування суб'єктами виконавчої влади прямо пропорційно залежить від фінансування таких програм. Так, у ст. 1. Закону України "Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо сприяння іпотечному кредитуванню" визначено, що у Державному бюджеті України на 2013 та наступні роки передбачаються видатки на компенсацію процентів, сплачуваних банкам та/або іншим фінансовим установам за кредитами, отриманими громадянами на будівництво (реконструкцію) чи придбання житла [148]. Аналогічне за змістом

нормативне положення виконавчого характеру передбачене у Порядку здешевлення вартості іпотечних кредитів для забезпечення доступним житлом громадян, які потребують поліпшення житлових умов від 25 квітня 2012 року. № 343. Згідно з п. 3 Порядку часткова компенсація процентів здійснюється у межах коштів, передбачених на цю мету в державному бюджеті на відповідний рік [149]. Більше того, у Державній програмі забезпечення молоді житлом на 2013-2020 роки від 24 жовтня 2012 року № 967 передбачено обсяги та джерела прогнозованого фінансування з 2013 по 2020 роки [150]. Натомість, як відмічають у Державній спеціалізованій фінансовій установі "Державний фонд сприяння молодіжному житловому будівництву", починаючи з 2015 року і по теперішній час з державного бюджету України видатки за надання пільгового довгострокового державного кредиту молодим сім'ям та одиноким молодим громадянам на будівництво (реконструкцію) та придбання житла не передбачалися [151]. Така непослідовна фінансова політика уряду вносить суттєвий дисбаланс не тільки в систему публічного урядування сфери іпотечного кредитування, а й більше того, позбавляє громадян одного зі способів отримання доступного житла, яке гарантоване ним Конституцією України. Загалом, такий чинник є ключовим у формуванні стратегії державної підтримки та стимулювання системи іпотечного кредитування загалом, що прямо проявляється у діяльності органів виконавчої влади.

Державна іпотечна установа займає одне із ключових місць в системі суб'єктів публічного адміністрування іпотечним кредитуванням на вторинному ринку. Згідно з п. 5 Постанови Кабінету Міністрів України "Про Державну іпотечну установу", її метою діяльності є рефінансування іпотечних кредиторів (банків і небанківських фінансових установ, які провадять діяльність з надання забезпечених іпотекою кредитів), у тому числі за рахунок коштів, що надійшли від розміщення цінних паперів [152].

Загалом рефінансування та сек'юритизація це потужні економіко-правові інструменти підтримки та супроводження фінансової стабільності кредитних установ. Розробка та впровадження механізму державних програм

залучення довгострокових фінансових активів на ринок Державною іпотечною установою виступає невід'ємним сучасним інструментом публічного управління фінансово-кредитної політики.

Загальними напрямками діяльності Державною іпотечною установою є: придбання, відчуження та здійснення інших операцій з активами, зокрема іпотечними, відповідно до законодавства; надання фінансових кредитів, виконання зобов'язань, за які забезпечені, зокрема, іпотечними активами; управління іпотечними та іншими активами відповідно до законодавства; випуск, емісія цінних паперів та організація їх обігу; надання послуг з обслуговування міжнародних кредитних ліній; фінансовий лізинг стосовно об'єктів житлової нерухомості відповідно до законодавства; розроблення і впровадження методологічних рекомендацій, а також єдиних стандартів, норм і процедур з питань іпотечного кредитування та фінансового лізингу [152].

На ДІУ покладено широкі повноваження та обов'язки із реалізації публічного управління іпотечним кредитуванням, серед яких і соціальна функція. Так, Постановою Кабінету Міністрів України "Про затвердження Порядку забезпечення Державною іпотечною установою поліцейських та осіб рядового і начальницького складу служби цивільного захисту житлом на умовах фінансового лізингу" від 14 листопада 2018 року № 1201 урегульовано механізм діяльності ДІУ щодо сприяння забезпечення поліцейських та осіб рядового і начальницького складу служби цивільного захисту житлом на умовах фінансового лізингу та компенсації частини лізингових платежів за рахунок коштів державного бюджету та інших джерел, не заборонених законодавством [153].

Слід відмітити, що міжгалузевий зв'язок різних державних установ, який спрямований для настання єдиного результату, повинен відбуватися із максимальною єдністю кожного із них, завдяки якій публічно-правовий вплив матиме звершений результат. Як засвідчив К.М. Борисюк, в Україні створено основні інститути державницької системи іпотечного кредитування, що є досить важливими для подальшого розвитку ринку, проте його основні

учасники працюють як відокремлені механізми, а не як злагоджена і цілісна система [118, с. 249]. При цьому, недостатньо забезпечити взаємодію центральних органів влади та спеціалізованих установ державного фінансового нагляду окремої сфери економіки (наприклад, аграрний сектор), а й міжінституційний зв'язок фінансових регуляторів.

Погашення іпотечних боргів та управління даним процесом – окремий аспект публічного урядування, у процесі якого приймає участь низка органів влади та окремих суб'єктів. Це можна вважати заключним етапом публічного урядування кредитних правовідносин, обумовлених невиконанням зі сторони одержувача кредиту договірних умов.

У розрізі такого напрямку слід відмітити основні правові важелі та інструментарій адміністративного регулювання забезпечення звернення стягнення на предмет іпотеки:

1) спеціальне коло суб'єктів (нотаріуси та органи і особи, що здійснюють примусове виконання судових рішень і рішень інших органів);

2) спеціальне законодавство: Закони України "Про виконавче провадження", "Про органи та осіб, які здійснюють примусове виконання судових рішень і рішень інших органів", "Про іпотеку", "Про нотаріат", Постанову Кабінету Міністрів України "Про затвердження переліку документів, за якими стягнення заборгованості провадиться у безспірному порядку на підставі виконавчих написів нотаріусів", Порядок вчинення нотаріальних дій, затверджений Наказом Міністерства юстиції України від 22.02.2012 № 296/5;

3) постанови Верховного Суду, оскільки відповідно до ч. 5 ст. 13 Закону України "Про судоустрій та статус суддів" висновки щодо застосування норм права, викладені у постановах Верховного Суду, є обов'язковими для всіх суб'єктів владних повноважень, які застосовують у своїй діяльності нормативно-правовий акт, що містить відповідну норму права [154]. А отже, при наявності відповідних правових позицій Верховного Суду у сфері правовідносин щодо звернення стягнення на предмет боргу, заставленого

іпотекою та його висновків з приводу застосування норм права, які регулюють такий спектр правовідносин, ці резолюції безальтернативно повинні враховуватися усіма суб'єктами.

При аналізі правового вектору звернення стягнення на предмет іпотеки в розрізі адміністративного регулювання, можна констатувати той факт, що законодавець нещодавно спростив механізм захисту інтересів іпотекодержателя. Як свідчать норми наведених вище правових актів (ст. 33 Закону України "Про іпотеку" [155], п. 1 Переліку документів, за якими стягнення заборгованості провадиться у безспірному порядку на підставі виконавчих написів нотаріусів, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 29 червня 1999 року № 1172 [156]), примусове звернення стягнення на предмет іпотеки може здійснюватися без рішення суду. Тобто, іпотекодержатель має право звернути стягнення на предмет іпотеки, отримавши при цьому виконавчий напис нотаріуса та не ініціюючи судовий процес. Ст. 33 Закону України "Про іпотеку" говорить, що звернення стягнення на предмет іпотеки здійснюється на підставі рішення суду, виконавчого напису нотаріуса або згідно з договором про задоволення вимог іпотекодержателя [155]. При цьому, наявні і виключення, які передбачають необхідність отримання судового рішення – предметом іпотеки є майно, яке належить державному чи комунальному підприємству або підприємству, більш як 50 відсотків акцій (часток, паїв) якого перебуває у державній власності.

Після проходження процедури одержання виконавчого документу, яким, зокрема, є виконавчий напис нотаріуса (ст. 3 Закону України "Про виконавче провадження") в "дію" вступає інститут примусового виконання.

Відповідно до ст. 5 Закону України "Про виконавче провадження" примусове виконання рішень покладається на органи державної виконавчої служби (державних виконавців) та у передбачених цим Законом випадках на приватних виконавців, правовий статус та організація діяльності яких встановлюються Законом України "Про органи та осіб, які здійснюють примусове виконання судових рішень і рішень інших органів" [157]. Органи

державної виконавчої служби України при цьому виступають суб'єктом реалізації державної політики виконання рішень судів щодо погашення іпотечного боргу.

Процедура погашення містить ряд правових аспектів, які мають суттєвий вплив на майнові інтереси сторін іпотечних правовідносин. Одним із них – стягнення нерухомого заставного майна, щодо якої є певні застереження. Так, відповідно до ч. 4 ст. 12 Закону України "Про основи соціального захисту бездомних осіб і безпритульних дітей", для вчинення будь-яких правочинів щодо нерухомого майна, право власності на яке або право користування яким мають діти, необхідний попередній дозвіл органів опіки та піклування, що надається відповідно до закону. Посадові особи органів опіки та піклування несуть персональну відповідальність за захист прав та інтересів дітей при наданні дозволу на вчинення правочинів щодо нерухомого майна, яке належить дітям [159].

Втім, у Постанові Верховного Суду від 12 листопада 2018 року в рамках справи № 161/4988/15 зроблено висновок про те, що вимоги чинного законодавства не передбачають надання згоди органом опіки та піклування на реалізацію предмета іпотеки на прилюдних торгах [160] та при цьому не має значення чи мали право на користування житлом діти.

Окрім цього, у постанові Верховного Суду України від 09 листопада 2016 року у справі № 6-93 зроблено висновок, що при вирішенні справ за позовом в інтересах дітей про визнання недійсними договорів іпотеки необхідно в кожному конкретному випадку: 1) перевіряти в дитини наявність права користування житловим приміщенням на момент укладення оспорюваного договору, а також місце її фактичного постійного проживання; 2) враховувати добросовісність поведінки іпотекодавців щодо надання документів про права дітей на житло, яке є предметом іпотеки, при укладенні оспорюваного договору; 3) з'ясувати, чи існує фактичне порушення законних прав дитини внаслідок укладення договору іпотеки [161].

2.3. Особливості публічного врядування відносин іпотечного кредитування за участю Фонду гарантування вкладів фізичних осіб

У попередніх підрозділах нами було розкрито питання діяльності різних суб'єктів публічного регулювання і впливу на іпотечні відносини.

Завдання поточного підрозділу – продемонструвати особливу сферу, що функціонує дотично до іпотеки в Україні і справляє вплив на учасників цих правовідносин з метою захисту їхніх прав. Це відносини з приводу гарантування вкладів, а ключовий державний суб'єкт забезпечення цих гарантій – державний Фонд гарантування вкладів фізичних осіб.

Адміністративно-правова характеристика публічного врядування за участю Фонду гарантування вкладів фізичних осіб на наш погляд буде системною при розкритті його діяльності за такою структурою:

1. Мета і завдання Фонду гарантування вкладів, його адміністративно-правовий статус.
2. Передумови та причини утворенні Фонду гарантування вкладів, його становлення.
3. Безпосередні форми і методи адміністративно-правового впливу Фонду гарантування вкладів на обслуговувані ним правові відносини.
4. Система взаємодії Фонду з іншими суб'єктами і учасниками публічного управління відносин фінансового сектору.

У кожній із цих сторін адміністративно-правового урегулювання ми фокусуватимемось на особливостях і реальних справах за участю іпотечного кредитування. Так, нами досліджено 18 проваджень із урегулювання питань кредитних іпотечних відносин за участю Фонду гарантування вкладів фізичних осіб. Ми їх отримали із відкритих джерел, а також із власної юридичної практики та громадської діяльності.

Отже, Фонд гарантування вкладів фізичних осіб створений з метою захисту прав і законних інтересів вкладників банків та зміцнення довіри до банківської системи України [162, с. 2].

Згідно ст. 3 базового закону щодо його діяльності, основним завданням Фонду гарантування вкладів виконує спеціальні функції у сфері гарантування вкладів фізичних осіб та виведення неплатоспроможних банків з ринку і ліквідації банків у випадках, встановлених Законом України "Про систему гарантування вкладів фізичних осіб" [163].

Фонд є ключовим виразником централізованої системи гарантій іпотеки чи інших банківських вкладів.

Як зазначає з цього приводу науковець В.В. Тищенко, в Україні діють дві системи страхування вкладів фізичних осіб. Децентралізована система діє самостійно і утворюється банками. При цьому резервуванню підлягає певний відсоток вкладів фізичних осіб, що накопичується зазвичай у формі державних цінних паперів. Проте у разі недостатності зарезервованих коштів в цій банківській установі це може призвести до проблеми компенсації вкладів фізичних осіб [164, с. 91].

Проте нестабільність відносин щодо банківських послуг в Україні, зокрема в частині іпотечного кредитування призвело до пошуку шляхів додаткового гарантування вкладів, зокрема утворення централізованої системи, виразником якої є Фонд гарантування вкладів фізичних осіб.

Централізована система проявилась у діяльності міжбанківського Фонду гарантування вкладів фізичних осіб, кошти якого формуються за рахунок внесків (первісних, регулярних, спеціальних) банків, що здійснюють операції з депозитами фізичних осіб. Кошти Фонду гарантування вкладів можуть спрямовуватися на здійснення неризикових активних операцій (наприклад, придбання державних цінних паперів), а вкладникам усіх без винятку банківських установ – учасників Фонду гарантування вкладів – в разі погіршення платоспроможності банку гарантується повернення внесків у межах ліміту [164, с. 91].

Квінтесенція існування централізованої системи гарантування вкладів, а отже існування Фонду гарантування вкладів, полягає на утримуванні ризиків банківського сектору власне на самого себе, тобто – на банки. Тим самим вони

демонструють добрий намір страхування ризиків власної комерційної діяльності за-для захисту прав вкладників.

Аналогічну позицію самозабезпечення доброчесності банківської системи через гарантування вкладів наводять дослідники-економісти А.Г. Олексин та А.В. Дембіцька [165]. На їхній погляд, Фонд гарантування вкладів здійснює акумуляцію фінансових ресурсів з метою забезпечення функціонування системи гарантування вкладів фізичних осіб та виведення неплатоспроможних банків із ринку. При цьому основні джерела фінансових ресурсів Фонду гарантування вкладів фізичних осіб формуються за рахунок: 1) початкових зборів з учасників Фонду; 2) регулярних зборів з учасників Фонду гарантування вкладів; 3) доходів, одержаних від інвестування коштів Фонду гарантування вкладів в державні цінні папери України; 4) доходів у вигляді відсотків, нарахованих за залишками коштів на розрахункових рахунках Фонду гарантування вкладів, відкритих у Національному банку України; 5) кредитів, залучених від Національного банку України; 6) а також інших джерел [165, с. 514].

Подібно характеризує призначення фонду І.Є. Бучко: основним завданням Фонду гарантування вкладів є забезпечення функціонування системи гарантування вкладів фізичних осіб та виведення неплатоспроможних банків із ринку. Для цього він здійснює ведення реєстру учасників Фонду гарантування вкладів; акумулювання коштів та здійснення контролю над повнотою і своєчасністю перерахування зборів кожним учасником Фонду; інвестування коштів Фонду в державні цінні папери України; розміщення облігацій у порядку та за напрямками залучення коштів, здійснення заходів щодо організації виплат відшкодувань за вкладами в разі прийняття рішення про відкликання банківської ліцензії та ліквідацію банку; здійснення регулювання участі банків у системі гарантування вкладів фізичних осіб; участь в інспекційних перевірках проблемних банків за пропозицією Національного банку України; виведення неплатоспроможних банків із ринку; здійснення аналізу фінансового стану банків із метою виявлення ризиків у

їхній діяльності та прогнозування потенційних витрат Фонду гарантування вкладів на виведення неплатоспроможних банків із ринку та відшкодування коштів вкладникам; здійснення заходів щодо інформування громадськості про функціонування системи гарантування вкладів фізичних осіб, захисту прав та охоронюваних законом інтересів вкладників, підвищення рівня фінансової грамотності населення; аналіз тенденції розвитку ринку ресурсів, залучених від вкладників учасниками Фонду гарантування вкладів [166].

У розкритті змісту призначення фонду допомагає його особливий адміністративний статус, що загалом розкритий у ст. 3 Закону України " Про систему гарантування вкладів фізичних осіб" [163]. За організаційно-правовим статусом Фонд гарантування вкладів є:

- 1) установою, що виконує спеціальні функції;
- 2) юридичною особою публічного права;
- 3) економічно самостійною установою;
- 4) що не має на меті отримання прибутку та захищеною від втручання органів державної влади та банків.

Отже, цей орган має чітке спрямування, що не передбачає виходу за його межі та віддаленість від системи виконавчої влади проте із певними специфічними важелями впливу, притаманними органу публічної адміністрації. Це позначається на адміністративно-правових основах його діяльності.

Отже, характеризуючи розмаїті погляди на призначення й мету діяльності фонду ми можемо сформулювати таке його визначення, що включає ці компоненти. Фонд гарантування вкладів фізичних осіб є самоорганізованим незалежним суб'єктом публічної адміністрації, що регулює централізовану надійність банківської системи з метою забезпечення функціонування системи гарантування вкладів фізичних осіб шляхом акумулювання коштів для дольових виплат вкладникам відшкодувань за їхніми вкладами у неплатоспроможних банках та підвищення рівня компетентності та рівності відносин між банками та вкладниками.

Ми проаналізували Закон України "Про систему гарантування вкладів фізичних осіб" і бачимо що його урегулювання недосконале. Передусім – за змістом закон урегулює діяльність Фонду гарантування вкладів. Так, у ньому є питання діяльності інших суб'єктів відносин із захисту вкладів, іпотечних відносин тощо. Проте їх він розглядає винятково у взаємодії з діяльністю Фонду гарантування вкладів. Погляньмо на прикладі: п.15 ч.1 ст.2 Закону – система гарантування вкладів фізичних осіб - сукупність відносин, що регулюються цим Законом, суб'єктами яких є Фонд, Кабінет Міністрів України, Національний банк України, банки та вкладники. Фонд – єдиний орган, що є учасником усіх цих відносин, інші до них вступають лише за наявної його участі. Це єдиний орган, назва якого в законі скорочується, тобто має численні повтори використання.

Тому, перше наше бачення – варто за аналогією з правилами нормотворення для законів, які детально урегулюють діяльність певного суб'єкта правових відносин – назвати нормативно-правовий акт з чітким зазначенням, чий статус він регулює. За цим принципом Закони, що регулюють діяльність Національного Банку, Кабінету Міністрів, Національної поліції мають чіткі назви: "Про Національний банк України" [90], "Про Кабінет Міністрів України" [167], "Про Національну поліцію" [168].

Також відмічаючи, що сьогодні до кола суб'єктів відшкодування вкладів сьогодні відносяться не лише фізичні особи, але і фізичні особи-підприємці, вважаємо його назву потребуючою уточнення.

Тому за підходом конкретизації змісту правового регулювання ми пропонуємо уточнити назву зазначеного закону, назвавши його у такій редакції "Про Фонд гарантування вкладів фізичних осіб та малого бізнесу".

Питання причин утворення Фонду гарантування вкладів може видатися виключно історичним. Проте короткий погляд на ці аспекти визначає особливості публічного врядування за його участю.

Україна стала однією з перших пострадянських країн, яка запровадила систему страхування вкладів. В Україні Фонд гарантування вкладів фізичних

осіб був створений у вересні 1998 р., на основі указу Президента "Про заходи щодо захисту прав фізичних осіб – вкладників комерційних банків". На цьому етапі держава гарантувала мізерне відшкодування за вкладом у сумі не більше 500 грн. [165, с. 513].

Звісно такі обмежені можливості свідчать про більш декларативне, ніж реальне намагання убезпечити комерційну банківську практику, на чому позначились численні історії провалів банківського іпотечного ринку. Так, іпотечне кредитування визнається сферою із значними ризиками. За даними Мінрегіонбуду, станом на 2012 рік загалом в країні було 656 проблемних об'єктів житлового будівництва [169]. За час існування Фонду гарантування вкладів фізичних осіб виплати коштів здійснювались вкладникам 34 банків, які було віднесено до категорії неплатоспроможних, або в яких було відкликано банківську ліцензію та розпочато процедуру ліквідації. Всього в межах гарантованого розміру відшкодування кошти станом на 2014 рік отримали майже 400 тис. вкладників на загальну суму майже 7 млрд грн. [170], а на 1 липня 2017 року було виплачено понад 87.4 млрд. грн. [171, с. 22].

Подібна банківська недобросовісність на жаль поєднується із зловживаннями забудовників, які теж грають на ринку іпотеки (див. напр. [169]). У більшості з них було зафіксовано шахрайські схеми із банківськими кредитами чи спеціальними програмами. Це в свою чергу викликає порушення прав людини не лише із питаннями житлових інвестицій, але і з "вибиванням" коштів недобросовісними колекторськими структурами [172].

Такі зловживання і негативні наслідки посилились у роки після Революції гідності 2014 року, яка відкрила більше інформації про іпотечні кредити та зловживання у системі гарантування вкладів. За цим послідували численні визнання банків неплатоспроможними, та відповідно потреби відшкодування згідно із взятими на себе зобов'язаннями.

Для стимулювання банків до зменшення ризиків у 2013 р. виконавчою дирекцією Фонду гарантування вкладів фізичних осіб було прийнято рішення про запровадження диференційованих зборів з учасників, залежно від ступеня

ризик. Коефіцієнти диверсифікації учасників фонду для розрахунку ступеня ризику встановлювались за такими показниками як розмір середньозваженої процентної ставки за залученими вкладками фізичних осіб; співвідношенням середньоарифметичних залишків за вкладками фізичних осіб до середньоарифметичних залишків пасивів; співвідношенням вкладів фізичних осіб в іноземній валюті до вкладів фізичних осіб у національній валюті [170, с. 287-288].

Аналіз ресурсного забезпечення Фонду гарантування вкладів у період 2001–2016 рр., засвідчив, що він мав позитивну динаміку росту і збільшився у 190 разів, проте фінансові кризи 2009 та 2014 рр. значно послалили кількість задіяних процедур банкрутства банків. На ці роки припадають значні виплати вкладникам-фізичним особам банківських установ, що ліквідовувалися. У 2014 р. із метою забезпечення платоспроможності Фонду гарантування вкладів Національний банк України та Міністерство фінансів України надали йому ряд стабілізаційних кредитів. Обсяг отриманих Фондом кредитів становив 21,236 млрд. грн. [173, с. 124].

Зрештою, станом на початок 2017 р. фінансові ресурси у аналізованих статтях Фонду гарантування вкладів склали 4 558,2 млн. грн., що вдвічі менше ніж у 2015 р. [165, с. 515].

З дослідженого економісткою О.І Заславською періоду 2008-2016 роки проблемна заборгованість зросла у 10 разів — від 1,3 % від до 13,5 % загального кредитного портфеля банків. Значний обсяг прострочених кредитів у кредитному портфелі призвів до ліквідації чималої кількості банків. Таких, станом на 01.08.2016 року у реєстрі учасників Фонду гарантування нараховувалось 105 таких банків [173, с. 125].

Тому ми погоджуємося із тезою, що важливим інструментом у зміцненні довіри вкладників до банківської системи є гарантована сума відшкодування. Фонд гарантування вкладів збільшував її розмір 11 разів з 500 до 200 000 грн. [165, с. 515].

Ця сума низька як порівняно зі стандартами Європейського Союзу, так і в регіональному порівнянні (нижча, ніж в усіх країнах Центральної та Східної Європи, за винятком Молдови), проте на думку експертів відповідає поточному рівню доходів у нашій країні [171, с. 24].

Проте навіть таке кратне збільшення суми гарантування не забезпечує від неефективної політики самого фонду. Так, не додає життєздатності адміністративній практиці Фонду гарантування вкладів кримінальні провадження, як таке, що стосувалось корупційної схеми за участю його ліквідатора, яка здійснювала відповідні процедури щодо групи дніпровських банків. Власник одного з банків заявив слідству, що у нього вимагали гроші за те, щоб не продавати майно банку і щоб він зміг забрати оригінали деяких документів з установи. У інших справах уповноважена Фонду пропонувала представникам колишніх власників банку допомогу з виведення активів із установи та просила неправомірну вигоду щодо цього [174].

Так, за час діяльності українського Фонду гарантування вкладів йому було передано на урегулювання близько 85 неплатоспроможних банків. Інституція виплатила вкладникам цих банків понад 80 млрд. грн, що стало непосильним навантаженням на українську систему гарантування вкладів, тому Фонд гарантування вкладів вимушений був звертатися по допомогу до уряду та Національного банку, позики яких майже повністю компенсували зазначену суму виплат [164, с. 88].

Щодо іпотечних кредитів, майже половина кредитів в іноземній валюті, забезпечених іпотекою квартири або житлового будинку, станом на середину 2019 року є проблемними, оскільки через значну девальвацію гривні з моменту їх оформлення, позичальники втратили здатність обслуговувати свої зобов'язання. Службовці Фонду гарантування вкладів пов'язують можливість розвитку з дією Кодексу України з процедур банкрутства. Згідно із ним, всі клієнти банків, які мають проблемний іпотечний кредит, можуть його реструктурувати. У такий спосіб можна поновити кредитну історію позичальників, які через об'єктивні причини не могли обслуговувати свої

борги, та очистити ринок іпотечного кредитування від непрацюючих кредитів і поновити його роботу [175].

Такий досвід зумовлює питання розвитку спроможності системи відшкодування вкладів, зокрема іпотечних. Фонд гарантування вкладів розширює власний інструментарій ліквідності, зокрема використовуючи майно неспроможних банків.

Отже, дослідження причин заснування Фонду гарантування вкладів фізичних осіб та основних історичних аспектів його функціонування продемонструвала нам те, що ефективне гарантування вкладів в Україні дозволяє більш системно розвиватися як банківському сектору, так і нормалізувати відносини між вкладниками, зокрема іпотечних вкладів та банками.

Зокрема у частині особливостей публічного впливу на правовідносини щодо іпотеки ми бачимо не адміністративні методи прямого впливу, а переважно диференційовані економічні методи непрямого регулювання. Методи прямого врегулювання та захисту прав вкладників впроваджуються винятково у випадку прийняття рішення про ліквідацію банку. Проте і в такому випадку застосовуються положення непрямого управління із врахуванням обсягу вкладів та диференційовано для вкладників.

Особливо чітко ці особливості проявились під час економічних криз 2009 та 2014 років. На наш погляд завдяки саме економічним методам непрямого впливу у поєднанні з адміністративними методами підтримки Фонду гарантування вкладів з боку Національного банку України обсяг коштів для гарантування стабільності банківських вкладів зміг витримати кризові періоди.

Ми бачимо кілька шляхів посилення ефективності управлінського впливу на відносини як загалом гарантування вкладів, так і зокрема щодо іпотечного кредитування:

1. Погоджуючись із А. Даниленком [171] та іншими дослідниками пропонуємо впровадження у діяльності Фонду гарантування вкладів фізичних осіб механізму проактивного прогностичного регулювання суми внеску банку

до Фонду у залежності від розрахованого за спеціальним дослідженням коефіцієнту ризиків. Питання розробки спеціальної формули коефіцієнту ризиків має бути предметом економічних досліджень, ми зазначимо лише важливість врахування таких факторів як, наприклад, вага існуючих кредитів порівняно із статутним капіталом, обсяг коштів іноземних кредиторів банку, процентної ставки банку щодо наприклад, іпотечних вкладів.

2. Виходячи із того, що іпотечні операції банків безпосередньо пов'язані із базовим правом людини із забезпечення житлом ми пропонуємо посилити обсяг відшкодування за такими вкладами та кредитами. Зокрема, вважаємо за доцільне збільшити відшкодування гарантованої суми іпотечних банківських договорів (іпотечні вклади, іпотечні облігації, іпотечні кредити) порівняно із іншими банківськими вкладами поступово до 500 тис. грн з 2022 року та 1 млн. грн з 2027 року.

3. Усунути дискримінаційну норму щодо перебування "Ощадного банку України" у окремій системі гарантування вкладів. Адже такий стан дискримінує інші банки і є на наш погляд недобросовісною конкуренцією на основі державної монополії. Тому ми пропонуємо виключити із Закону України "Про систему гарантування вкладів фізичних осіб" п. 6 Розділу Х. Прикінцеві та перехідні положення та наступні пункти 7-15 розділу вважати, відповідно пунктами 6-14.

Дослідження форм і методів діяльності Фонду гарантування вкладів фізичних осіб є ключовим завданням цього підрозділу. Адже саме інструментарій гарантування вкладів визначає ефективність захисту прав вкладників та банків, зокрема у іпотечних правовідносинах.

Це питання вже підняте різними дослідниками у своїх працях.

Так, дослідниця Н.П. Дребот так зазначає про функціонал Фонду гарантування вкладів [176, с. 30]:

- веде реєстр учасників Фонду гарантування вкладів;
- акумулює кошти, отримані з визначених законом джерел, здійснює контроль за повнотою і своєчасністю перерахування зборів кожним учасником;

– інвестує кошти Фонду гарантування вкладів в державні цінні папери України;

– здійснює випуск облігацій у порядку і за напрямками розміщення, визначеними законом, і видачу фінансових векселів у випадках, передбачених законом про Державний бюджет України на відповідний рік;

– здійснює заходи щодо організації виплат відшкодувань за вкладами в разі прийняття рішення про відкликання банківської ліцензії та ліквідацію банку;

– здійснює регулювання участі банків у системі гарантування вкладів фізичних осіб;

– бере участь в інспекційних перевірках проблемних банків за пропозицією Національного банку України;

– застосовує до банків та їхніх керівників відповідно фінансові санкції і накладає адміністративні штрафи;

– здійснює процедуру виведення неплатоспроможних банків із ринку, у тому числі шляхом здійснення тимчасової адміністрації та ліквідації банків, організовує відчуження активів і зобов'язань неплатоспроможного банку, продаж неплатоспроможного банку або створення та продаж перехідного банку;

– здійснює перевірки банків;

– надає фінансову підтримку банку;

– здійснює аналіз фінансового стану банків з метою виявлення ризиків у їхній діяльності та прогнозування потенційних витрат Фонду на виведення неплатоспроможних банків із ринку і відшкодування коштів вкладникам;

– надає цільову позику банку для виплат вкладникам банку коштів за договорами банківського вкладу, термін дії яких закінчився, і за договорами банківського рахунку;

– здійснює заходи щодо інформування громадськості про функціонування системи гарантування вкладів фізичних осіб, захисту прав і

забезпечених законом інтересів вкладників, підвищення рівня фінансової грамотності населення;

– вивчає та аналізує тенденції розвитку ринку ресурсів, залучених від вкладників учасниками Фонду [176, с. 30].

Власна розробка Фонду дає такий досить загальний перелік власних методів впливу [162, с. 2]:

- веде реєстр учасників Фонду гарантування вкладів;
- здійснює заходи щодо організації виплат відшкодувань за вкладами;
- здійснює регулювання участі банків у системі гарантування вкладів фізичних осіб;
- здійснює процедуру виведення неплатоспроможних банків з ринку, у тому числі шляхом здійснення тимчасової адміністрації та ліквідації банків, організовує відчуження всіх або частини активів і зобов'язань неплатоспроможного банку, продаж неплатоспроможного банку або створення та продаж перехідного банку;
- здійснює заходи щодо інформування громадськості про функціонування системи гарантування вкладів фізичних осіб, захисту прав та охоронюваних законом інтересів вкладників, підвищення рівня фінансової грамотності населення [162, с. 2].

Як бачимо, хоча загалом ці переліки подібні, проте ми бачимо у них певні відмінності. Тому для систематизації погляду на форми і методи діяльності Фонду гарантування вкладів ми провели власний аналіз базового Закону України "Про систему гарантування вкладів фізичних осіб" та відповідно до нього таким чином визначили існуючих інструментарій Фонду. Адже саме із них проявляється адміністративна правосуб'єктність і зміст впливу на відносини із іпотечних вкладів та кредитування.

Згідно до зазначеного закону Фонд гарантування вкладів:

- оперує коштами Фонду з додатковими гарантіями від вилучення та з спеціальними цілями можливого витрачання (ст. 20 Закону);

- інвестує кошти в державні цінні папери України. На майно, у тому числі кошти, Фонду не може бути накладений арешт, а також застосовані способи забезпечення позову (останнє виглядає встановленням привілею, варто вивчити іноземний досвід) (ст. 20 Закону);
- збирає з банків початковий збір (протягом 30 календарних днів з дати видачі банківської ліцензії) у розмірі 1 відсотка свого статутного капіталу (ст. 21 Закону);
- встановлює своїм нормативно-правовим актом порядок розрахунку розміру регулярних зборів або також встановлення спеціального збору до Фонду у формі диференційованих зборів залежно від ступеню ризиковості (ст. 22 Закону);
- звертається до Національного банку України, а також до суду з позовом про безспірне списання своєчасно не сплачених сум зборів до Фонду та нарахованої пені (ст. 24 Закону);
- накладає адміністративні штрафи на керівників банків (ст. 24 Закону);
- щомісяця проводить оцінку настання ризику істотного зменшення обсягу коштів Фонду відповідно до методики, визначеної Кабінетом Міністрів України (ст. 25 Закону);
- у разі виникнення тимчасового дефіциту ліквідності звертається до Національного банку України за отриманням кредиту та/або викупом державних цінних паперів (ст. 25 Закону);
- набуває прав кредитора банку (ст. 29 Закону);
- проводить стрес-тестування своїх учасників з метою розрахунку необхідного розміру базової річної ставки регулярного збору та оцінки фінансової стійкості Фонду у середньостроковій перспективі (ст. 31 Закону);
- вимагає від банку подання інформації з окремих питань діяльності, збирає звітність банків (балансові звіти, звіт аудитора та інші відомості) (ст. 31 Закону);
- контролює виконання зобов'язань банків щодо гарантування вкладів фізичних осіб (ст. 30 Закону);

- оцінює банки та виводить неплатоспроможні банків з ринку (ст. 30 Закону);
- здійснює перевірки банків, в тому числі і позапланові (ст. 32 Закону);
- проводить оцінку активів проблемного банку за спеціальною методикою (ст. 32 Закону);
- запроваджує тимчасову адміністрацію проблемних банків з необхідністю розробити і втілювати план урегулювання (ст.38-39 Закону);
- здійснює ліквідацію банків та роботи з їхнім майном та активами (ст. 44-51 Закону);
- гарантує кожному вкладнику банку відшкодування коштів за його вкладом. Фонд відшкодовує кошти в розмірі вкладу, включаючи відсотки. Сума граничного розміру відшкодування коштів за вкладами не може бути меншою 200000 гривень (ст. 26 Закону);
- здійснює виплату гарантованих сум відшкодування через банки-агенти (ст. 28 Закону).

Отже, аналіз змісту наведених методів і форм діяльності Фонду гарантування вкладів фізичних осіб дозволив диференціювати їх на різні групи залежно від впливу на ці правовідносини. Ми визначили широкий спектр видів цього впливу. Зокрема:

- адміністративні методи (методи прямого впливу з високим ступенем владно-розпорядчого урегулювання) – штрафи, встановлення регулювання сум зборів, контрольні функції;
- економічні методи (методи непрямого впливу із більшою гнучкістю та управлінським розсудом) – наприклад, оцінка активів, відшкодування, виведення з ринку неплатоспроможних банків, операції з майном ліквідовуваних банків;
- група оцінних та аналітичних методів – зокрема, профілактика, оцінка ризиків, дослідження звітності та інших даних;
- юрисдикційні методи – списання сум зборів та пені, виступання кредитором банку, запровадження тимчасової адміністрації банків, ліквідація банку.

Характеризуючи співвідношення різних груп методів публічного впливу Фонду гарантування вкладів, ми вважаємо, що незважаючи на існування у інструментарію фонду методів адміністративного прямого урегулювання, ключовими для його діяльності є саме економічні, або методи непрямого впливу. Адже діяльність Фонду передбачає втручання лише у проблемні відносини, а у звичній банківській діяльності вплив фонду обмежується аналізом та оцінкою ризиків.

Серед інших висновків зазначимо, що, на наш погляд, деякі форми і методи діяльності Фонду виходять за межі задекларованих відносин з гарантування вкладів, зорієнтованих на фізичних осіб:

- виведення неплатоспроможного банку з ринку - заходи, які здійснює Фонд стосовно банку, віднесеного до категорії неплатоспроможних, щодо виведення його з ринку (п.2 ч.1 ст.2 Закону);

- робота з інвесторами, які придбавають акції неплатоспроможних чи проблемних банків (п.5 та 8-1 ч.1 ст.2 Закону).

Ми вважаємо такі приклади методів впливу Фонду гарантування вкладів такими, що потребують обмеження і контролю з позицій ефективності.

Серед поглядів науковців і практиків, які характеризують форми і методи впливу Фонду гарантування вкладів відмітимо також такі окремі актуальні пропозиції щодо їх удосконалення:

- потребу урегулювати інвестиційну діяльність Фонду в умовах не проведення Міністерством фінансів України аукціонів із продажу державних цінних паперів;
- важливість здійснення доплат фізичним особам у разі збільшення гарантованої суми відшкодування коштів [165, с. 515];
- розширення інструментарію раннього виявлення проблем у банків, попередження можливих банкрутств [165, с. 516];
- поширення на всі великі банки вимоги щодо розробки планів відновлення діяльності і реструктуризації відповідно до європейських директив [171, с. 25];

- удосконалення технологічних інструментів обробки інформації щодо ризиків у банківсько-іпотечній діяльності, зокрема впровадження новітнього програмно-технічного забезпечення, вдосконалення системи управління ним [166, с. 327];
- розширення форм негрошового відшкодування вкладів, а також посилення принципу рівноправності вкладників (сьогодні вкладники отримують відшкодування у четверту чергу, яка до цього часу вже часто обмежена у ресурсах) [177, с. 464];
- впровадження європейського досвіду прискорення строків запровадження тимчасової адміністрації проблемних банків з метою захисту прав вкладників, впровадження можливого попереднього гарантування вкладів, заміну у статті 28 Закону України "Про систему гарантування вкладів фізичних осіб" семиденного терміну від дня прийняття рішення про відкликання банківської ліцензії на наступний день, коли банк оголошено банкрутом (офіційне повідомлення національного регулятора) або коли стосовно банку винесено судову постанову про позбавлення права здійснювати депозитні операції [176, с. 32].

Звертаємо увагу, що у цих доречних пропозиціях так само, як і у наших, акценти робляться на методи непрямого (економічного) урегулювання, що підтверджує тезу про обмежену правову природу впливу Фонду гарантування вкладів на охоронювані законом правовідносини. Зрештою, із розвитком економіки та зростанням прозорості діяльності банків має посилитись варіативність роботи Фонду гарантування вкладів фізичних осіб щодо розвитку інвестицій у банківський сектор, координацію іпотечних правовідносин.

Актуальним аспектом здійснення адміністративно-правового впливу на банківський сектор Фонду гарантування вкладів є його взаємодія. З цього приводу варто зазначити, що Фонд гарантування вкладів підзвітний Верховній Раді України, Кабінету Міністрів України та Національному банку України. Фонд здійснює міжнародну діяльність та підтримує контакти з міжнародними фінансовими інститутами, є учасником Міжнародної асоціації страховиків депозитів та Європейського форуму страховиків депозитів [162, с. 2].

Звісно, найбільш детально виписані на рівні закону відносини Фонду гарантування вкладів із Національним банком України. Засади співробітництва цих установ передбачаються у процесі регулювання і нагляду за діяльністю банків, застосування до них заходів впливу, інспекційних перевірок банків, здійснення заходів із виведення неплатоспроможних банків з ринку, зокрема оперативні наради проводять не рідше одного разу на квартал або частіше на вимогу одного з керівників цих органів. Обидва ці органи своєчасно повідомляють один одного про будь-які спостереження та висновки щодо діяльності банків. Зокрема щомісячно Національний банк надає інформацію про діяльність та фінансовий стан банків, а також представник Фонду гарантування вкладів може бути запрошений на засідання Правління Національного банку України, на якому обговорюються питання щодо віднесення банку до категорії неплатоспроможних [170, с. 289].

Для забезпечення ефективних комунікацій із вкладниками, для захисту їхніх прав та охоронюваних законом інтересів за тимчасової адміністрації та ліквідації банків та для організації доступу громадян до публічної інформації, розпорядником якої є Фонд гарантування вкладів, у квітні 2015 р. розпочав свою роботу новий структурний підрозділ Фонду – відділ із комунікації та інформаційної діяльності. Для систематизації обліку запитів на публічну інформацію та результатів роботи із запитувачами інформації було запроваджено електронний облік запитів на публічну інформацію та відповідей на них [166, с. 328].

Саме із роботою цього підрозділу ми пов'язуємо розширення інструментарію безпосередньої взаємодії із клієнтами. Так, Фонд гарантування вкладів підтримує роботу "гарячих телефонних ліній" (0-800-308-108044-333-36-55), сторінок у соціальних мережах [178], де практично щодня публікується актуальна інформація для вкладників.

Досить інформативним і відкритим є сайт Фонду гарантування вкладів [179]. Щомісяця на сайті фонду публікується більше 50 новинних повідомлень, по декілька на день. Не зафіксовано спамових повідомлень типу привітань з

днем працівника банківського сектору. Уся інформація на сайті – це або інформація щодо конкретних банків, або щодо розвитку персоналу, або оголошення про продажі майна проблемних банків тощо. Щомісяця робиться близько трьох аналітичних оглядів у форматі прес-релізу з використанням інфографіки та короткої форми (див. напр. [180; 181]).

З позицій, які можна запропонувати покращення у інформаційній політиці Фонду гарантування вкладів наведемо такі спостереження:

1. У Фонду є рада громадського моніторингу, однак її прес-релізи не такі часті. Наприклад у 2019 – лише один, у 2018 – не було, більш активно було раніше – у 2017 – 2, у 2016 – щомісяця [182];

2. На сайті діє рубрика "Фінансова правопросвіта" [183]. Проте там лише дублюються новини про правопросвітні заходи – це ж саме і так є у головних новинах. Вважаємо за доцільне практикувати цю позицію для більшого поінформування відвідувачів сайту, використовуючи інструментарій публіцистики та візуального сприймання, наприклад в режимі інфографік.

Щодо інших аспектів удосконалення взаємодії Фонду гарантування вкладів відмітимо потребу посилення обміну інформацією з ключовим партнером – Національним банком України. Адже в час проголошення діджиталізації як важливого вектору діяльності публічного сектору виглядає недостатньо зрозумілим відсутність синхронізації інформації щодо оперативного аналізу ефективності діяльності банків, раннього виявлення їх проблемних чинників за результатами прогностичного аналізу та спеціальних стрес-тестів.

2.4. Іноземний досвід публічного регулювання іпотечного кредитування

Загалом іноземний досвід публічного впливу на іпотечне кредитування є досить різноплановим й залежно від сфери кредитування має свої особливості.

Так, дослідниця Л.А. Гербич вивчаючи моделі іпотечного кредитування, які використовуються у світовій практиці відмічає, що "немає однозначного трактування моделей іпотечного кредитування, не визначено їх чітких назв" [184]. Зокрема, авторка зазначає, що науковці виділяють:

- сім моделей іпотечного кредитування (збалансовану автономну модель, урізано-відкриту, розширено-відкриту (дворівневу) модель, модель кредитування через іпотечний банк, модель грошової позики через некомерційну організацію, модель продажу житла через некомерційну організацію в розстрочку та модель за участю муніципалітету);
- чотири моделі (традиційну, модель іпотечних облігацій, модель вторинного іпотечного ринку та контрактно-ощадну модель);
- три моделі (деPOSITну, інвестиційну та цільову), а також три види іпотечного механізму (житлових заощаджень, іпотечного кредитування та змішаного кредитування) тощо [184].

Науковиця Н.І. Паляничко відмічає, що у світовій практиці існують дві основні моделі іпотечного кредитування:

- однорівнева модель (європейська або німецька), яка характеризується акумулюванням коштів на рахунках іпотечних банків;
- дворівнева (американська), яка характеризується залученням коштів через взаємовідносини суб'єктів економічних відносин на вторинному ринку іпотечного кредитування та небанківських фінансово-кредитних установ – іпотечних агентств [185, с. 60].

Учений В.Г. Першин вивчаючи досвід розвитку іпотечного кредитування в розвинутих західних країнах відзначає, що на даний момент склалися три основні моделі:

1) контрактно-ощадна модель іпотечного кредитування (за цією моделлю тільки позичальник і кредитор пов'язані іпотечним кредитом; схематично можна позначити її так: "позичальник – кредитор");

2) класична континентальна модель іпотечного кредитування (проблема ресурсного забезпечення іпотечного кредитування, притаманна першій моделі,

вирішується тут шляхом організації вторинного ринку іпотечних кредитів, на якому обертаються продані іпотечні кредити або іпотечні цінні папери, випущені на базі іпотечних кредитів; схематично виглядає так: "позичальник – кредитор – інвестор";

3) американська модель іпотечного кредитування із вторинним ринком іпотечного кредиту (суттєво відрізняється від двох попередніх моделей; характеризується значною участю держави в процесі забезпечення іпотечного кредитування; велика кількість учасників ринку іпотечних кредитів; досить розгалужена та складна система житлового інвестування) [186, с. 9].

З огляду на викладене вище, можемо констатувати, що у контексті вивчення іноземного досвіду іпотечного кредитування у дискусії науковців відсутній єдиний підхід до визначення моделей іпотечного кредитування. Крім цього, не виокремлено чітких критеріїв за якими їх можна диференціювати.

Зважаючи на проблематику нашого дослідження, ми вважаємо за доцільне розглянути якою є участь держави в регулюванні іпотечного кредитування у різних країнах світу та виокремити моделі іпотечного кредитування беручи за критерій такої диференціації державне регулювання.

Отже, розглянемо детальніше досвід іпотечного кредитування у окремих країнах, й оскільки американська модель іпотеки вважається найбільш розвиненою системою іпотечного кредитування у світі [187, с. 134], розпочнемо із Сполучених Штатів Америки (далі – США).

Насамперед, необхідно уточнити, що учасники ринку іпотечних кредитів у США функціонують на двох різних ринках іпотечних кредитів. Наприклад, процес надання кредитними інститутами іпотечних кредитів на придбання житла позичальниками відбувається на первинному ринку, а на вторинному ринку іпотечних кредитів видані кредитором іпотечні кредити продаються інвесторові (рефінансуються їм) [188, с. 324].

В подальшому, виручені кошти іпотечні компанії знову пускають в обіг (випускаючи нові позики), а їх прибуток складається зі зборів за представлені кредити і платежі за їх обслуговування. Дана модель передбачає наявність

розвиненого вторинного іпотечного ринку, на якому продаються вже видані іпотечні кредити. Загалом, така модель приваблива тим, що розв'язує проблему довгострокових фінансових ресурсів [188, с. 325].

Так, ще у 1932 році за рішенням Уряду США була створена Федеральна рада банків з питань позик під заставу житла, діяльність якої спрямована на формування джерела ліквідних банківських засобів. Згодом, для створення стабільного і ефективно працюючого вторинного ринку, на якому б продавалися і купувалися іпотечні кредити і випускалися на їх основі цінні папери, були створені державні структури, процедури іпотечного кредитування, що займаються стандартизацією і наданням державних гарантій за позиками і облігаціями. Зокрема, у 1934 році була створена Федеральна житлова адміністрація (Federal Housing Administration), яка стандартизувала умови надання іпотечних позик таким чином:

1) відношення суми кредиту до ринкової вартості застави не повинне перевищувати 80%;

2) обов'язковий первинний внесок позичальника як часткова оплата нерухомості за рахунок власних засобів;

3) відношення середньомісячної виплати по заставі до середньомісячного доходу позичальника не більше 36%;

4) розмір кредиту не більше 200 тис. доларів [187, с. 135-136].

Як відмічають Л.А. Свистун та Ю.С. Довгаль застосування таких стандартів значно знижує не тільки кредитні ризики, але і ризики по іпотечних цінних паперах. У зв'язку із цим, різні кредити були зведені до єдиного стандарту якості, що надалі створило для операторів вторинного ринку полегшені умови для роботи з формування пулів застав і випуску на їх основі цінних паперів. Посередник, у свою чергу, випускаючи власні цінні папери (на основі пулу викуплених кредитів) та розміщуючи їх на внутрішньому і зовнішньому ринках, передає права вимоги за цими кредитами кінцевим інвесторам – перш за все, пенсійним фондам і страховим компаніям, оскільки саме в їх розпорядженні знаходяться довгострокові ресурси. Для того, щоб

інвестори, які надають засоби для досить ризикового іпотечного кредитування, погоджувалися практично на таку ж низьку прибутковість, як при інвестуванні в безризикові державні облігації, і були створені так звані іпотечні агентства, що мають статус "забезпечених державною підтримкою" [187, с. 136].

Дослідниця Н.М. Спаських зазначає, що у 1938 році для підтримки житлового сектора і створення вторинного ринку застав за рішенням Конгресу була заснована Федеральна іпотечна асоціація "Фанні Мей", яка у 1968 році стала приватною (акціонерною) компанією, й цього ж року, внаслідок реорганізації з неї було виділено Державну Національну Іпотечну Асоціацію – "Джінні Мей". Основним завданням "Джінні Мей" стало надання державних гарантій по цінних паперах, забезпеченим пулом застав. Так, кредитор об'єднує певну кількість стандартних кредитів в єдиний пакет (пул) і подає заявку "Джінні Мей", яка, у свою чергу, надає державну гарантію надходження по даному пулу процентного доходу і основного боргу не пізніше за наперед обумовлені терміни. Після цього кредитор або уповноважений агентством посередник емітує цінні папери, забезпечені пулом іпотек. При цьому, дані облігації не схильні до кредитного ризику. Крім того, "Джінні Мей" працює за спеціальними житловими програмами в рамках державної підтримки тих верств населення, яким недоступні звичайні іпотечні кредити [189, с. 73].

Пізніше на ринку з'явилася ще одна квазідержавна корпорація – Федеральна корпорація іпотечного кредитування – "Фредді Мак" (Federal Home Loan Mortgage Corporation – Freddie Mac). Названі структури є основними учасниками ринку іпотечного кредитування в США і здійснюють рефінансування іпотечних кредитів, шляхом позабалансової сек'юритизації [190, с. 83].

Загалом учасників іпотечного ринку США можна розділити на чотири групи:

1. Банки: Bank of America [191], Citigroup [192], IMPAC Mortgage Holdings [193], JPMorgan Chase [194], Wells Fargo [195].

2. Державні компанії, які купують і страхують іпотечні кредити: Fannie Mae і Freddie Mac [196].

3. Публічні компанії, які купують іпотечні кредити та іпотечні цінні папери MBS (іпотечні кредити, видані спеціалізується на цій діяльності компанією). До таких належать: American Capital Agency Corp. [197], Annaly Capital Management [198], ARMOUR Residential REIT Inc. [199], CYS Investments Inc. [200], Hatteras Financial Corp. [201].

4. Публічні компанії, які купують неагентські MBS, тобто кредити, які не вписуються у встановлені державою вимоги (наприклад, більше \$ 484 тис.) і не підпадають під страхування Fannie May і Freddy Mac: PennyMac Mortgage Investment Trust, Redwood Trust, Two Harbors [202].

Вважаємо за доцільне також зазначити, що станом на вересень 2019 року заборгованість по іпотечних кредитах у США за типом держателя складала:

- Основні фінансові інститути – 5589333 доларів США;
- Депозитарні установи – 5001004 доларів США;
- Компанії по страхуванню життя – 588329 доларів США;
- Федеральні і суміжні агентства – 5511402 доларів США;
- Державна Національна Іпотечна Асоціація – 2646 доларів США;
- Адміністрація фермерського дому – 102899 доларів США;
- Федеральна корпорація страхування вкладів – 1357 доларів США;
- Федеральна національна іпотечна асоціація – 3243452 доларів США;
- Федеральні земельні банки – 134773 доларів США;
- Федеральні іпотечна корпорація – 1939930 доларів США;
- Федеральні банки по житловому кредитуванню – 66501 доларів США;
- Федеральна сільськогосподарська іпотечна корпорація – 4760 доларів США [203].

Таким чином, можемо констатувати, що іпотечне кредитування є досить поширеним у США. Учасників іпотечного ринку США, на нашу думку, варто диференціювати за трьома групами:

- 1) державні компанії;

2) публічні компанії;

3) приватні компанії.

Серед основних напрямів публічного регулювання іпотечного кредитування у США – це стандартизація умов надання іпотечних позик; покупка та страхування іпотечних кредитів; державні гарантії; державна підтримка визначених верств населення за окремими програмами тощо.

Основні сфери за якими здійснюється іпотечне кредитування: житлова, сільськогосподарська, фермерська.

Переходячи до розгляду досвіду іпотечного кредитування у європейських країнах, відмітимо, що як слушно зазначає авторка І.М. Кречотень, європейська практика іпотечного кредитування характеризується відсутністю єдиних норм щодо функціонування іпотечного ринку, у зв'язку із чим, у кожній європейській країні історично сформувалася власна унікальна система іпотечного кредитування. При цьому, рівень розвитку кожної також різниться [190, с. 83].

Виокремлюючи однорівневу модель іпотечного кредитування – європейську, деякі автори альтернативно називають її німецькою. Отже, далі розглянемо досвід іпотечного кредитування Федеративної Республіки Німеччина (далі – ФРН).

Так, у ФРН інститут іпотеки регулюється "Німецьким цивільним уложенням", в якому містяться: поняття застави нерухомості, різновиди іпотеки (загальна, солідарна, іпотека з максимальною сумою, іпотека на користь власника, поземельний борг тощо). Загалом, іпотечні правовідносини виникають з моменту передачі кредитору іпотечного свідоцтва, що видається дільничими судами або реєстрацією в поземельній книзі. При реєстрації фіксуються такі дані: кредитор, грошова сума, вимоги та відсоткова ставка, додаткові зобов'язання та їх вартість. Іпотека виникає на підставі угоди між кредитором і власником земельної ділянки з наступним унесенням усіх важливих умов договору "в поземельну книгу" (аналог реєстру нерухомості).

Поземельний борг може створюватися незалежно від конкретної вимоги або зобов'язання [204, с. 5].

Учасниками сучасного іпотечного ринку ФРН є не лише будівельно-ощадні каси, а й практично всі кредитні й банківські інститути, які умовно можна розділити на три групи:

- 1) інститути, що надають іпотечні кредити;
- 2) інститути, які здійснюють операції з іпотечними заставними листами;
- 3) інститути, які є інвесторами, або представляють інтереси інвесторів.

Іпотечні банки мобілізують кошти переважно шляхом випуску заставних листів, забезпечених нерухомим майном, і комунальних облігацій, а також за рахунок довгострокових позик [205, с. 30].

Істотна частка їхніх активів представлена довгостроковими кредитами на придбання й будівництво житла. Також, до їхніх функцій належить фінансування капіталовкладень у промисловості й сільському господарстві, здійснювані під заставу нерухомості, надання комунальних кредитів у вигляді позик державі й місцевим органам керування усередині країни, а також корпораціям і державним установам за кордоном. Серед державних іпотечних установ найбільш важлива група – 12 Земельних банків (Landesbanken) і Deutsche Girozentrale. Deutsche Kommunalbank [206] є організацією, яка регулює їх діяльність. Земельні банки належать ощадним банкам, що входять у центральну систему безготівкових записів вимог і зобов'язань, що мобілізує кошти через ощадні банки. Саме через ощадні банки інші учасники іпотечного ринку одержують заявки на надання іпотечних кредитів. Іноді кредити іпотечних банків є частиною пакета кредитів, який поєднує також короткострокові кредити ощадного банку й контракт із будівельною ощадною касою. Крім державних іпотечних банків, у Німеччині є приватні іпотечні банки, більшість із яких належить великим комерційним банкам і страховим компаніям. 27 приватних іпотечних банків входять до Асоціації німецьких іпотечних банків (VDH). Вони є провідною групою спеціалізованих банків Німеччини. Таким чином, як і у США, участь держави у житловій іпотеці

сприяла розбудові фінансової інфраструктури іпотечного ринку та широкомасштабному виходу на нього приватного капіталу [205, с. 30].

Тобто, учасники іпотечного кредитування у ФРН – це державні і приватні іпотечні банки.

Особливістю іпотечного кредитування у ФРН є те, що виникнення таких відносин урегульовано державою, та настає з моменту передачі кредитором іпотечного свідоцтва, що видається дільничими судами або реєстрацією в поземельній книзі.

Основні сфери за якими здійснюється іпотечне кредитування: придбання й будівництво житла; фінансування капіталовкладень у промисловості й сільському господарстві; надання комунальних кредитів у вигляді позик.

Французька система іпотечного кредитування, так само як й німецька полягає у значній участі держави. Суб'єктами іпотеки у Франції є:

- кооперативні банки, що зайняли 34% ринку іпотечних кредитів;
- комерційні банки, які утримують 33% ринку;
- ощадні банки, обсяг їх операцій на ринку прирівнюється до 13%;
- фінансово-кредитні компанії, що становлять 20% ринку, й одержують ліцензії на свою діяльність у області іпотеки, так як будь-які банки в Франції мають право здійснювати іпотечні операції без спеціальних ліцензій [207, с. 104-105].

Для виникнення іпотеки обов'язковим є депонування в нотаріуса договору про встановлення іпотеки. Іпотека реєструється в окружному бюро зберігання іпотек Міністерства фінансів. Іпотечний запис є відкритим для будь-яких осіб. Чинність його зберігається протягом 10 років. Іпотечний кредитор має право слідування, тобто може звернути стягнення незалежно від того, хто володіє предметом іпотеки, а також право переваги, тобто право на переважне перед іншими кредиторами задоволення його вимог за рахунок вартості заставної [204, с. 5].

Іпотечна система даної країни профінансована за рахунок депозитів, житлових ощадних контрактів й іпотечних облігацій. Кредити надають на покупку нових і старих квартир та для здійснення капітального ремонту. Також

у Франції існує система будівельних заощаджень, якій характерно доволі невеликі відсоткові ставки (нижчі від ринкових), які нараховуються у виді заощаджень, так й на кредити, та із сплатою державної премії. Дана система має підтримку із сторони держави також шляхом використання щодо її учасників (безпосередньо сімей та банків) податкових вирахувань з доходів від одержаних відсотків. Ставка й терміни позички вказуються у залежності від властивостей накопичувального періоду. З початку 1970-х років самим популярним в Франції видом ощадних контрактів являється Plan d'épargne logement (PEL contract). Термін акумулювання коштів становить найменше 5 років. Позичка видається у розмірі, в 2,5 рази більшому від суми, що заощаджена на рахунку. Розміри ставок для нових планів (рахунків) зберігального періоду поставлені державою періодично й залежать від ставок на фінансовому ринку. У 2009 році весь обсяг житлових контрактних заощаджень прирівнювався до 270 млрд. євро. Проте в останні роки частина даних ощадних схем в країні значно скоротилася. Це явище зв'язано з збільшенням конкуренції між інститутами, що надають традиційні іпотечні кредити, встановлення інших субсидованих схем іпотечного кредиту й створенням привабливіших пропозицій щодо заощаджень [207, с. 104-105].

У Франції учасниками іпотечного кредитування є банки (кооперативні, комерційні, ощадні) та фінансово-кредитні компанії.

Особливістю іпотечного кредитування у Франції є те, що обов'язковим є депонування в нотаріуса договору про встановлення іпотеки, в подальшому – реєстрація в окружному бюро зберігання іпотек Міністерства фінансів. Іпотечний запис є відкритим для будь-яких осіб, а його чинність зберігається протягом 10 років. Крім цього, іпотечний кредитор має право слідування.

Також, вагомий вплив держави запроваджено через систему будівельних заощаджень.

Основні сфери за якими здійснюється іпотечне кредитування: покупка нових і старих квартир, здійснення капітального ремонту.

Китайська модель іпотеки близька до німецької системи приватних ощадних будівельних кас, але реалізується схема китайської житлової іпотеки з урахуванням соціалістичного ладу в країні. У Китаї існують дещо подібні ощадно будівельним касам – житлові акціонерні товариства (ЖАТ), які прийшли на зміну раніше існуючим житловим зобов'язанням державних підприємств перед своїми співробітниками. Це комерційні організації, незалежні від держави, в які підприємства передали в розпорядження свій житловий фонд. Іпотечна ставка на придбання в кредит житла становить від 2 % до 4 % річних, кредити надаються на термін 20–30 років. Уряд увів ряд заходів, що запобігають можливим спекуляціям: по-перше, для людей, що вирішили придбати другу квартиру, мінімальний первинний внесок становить 50 %; по-друге, купити квартиру або будинок можна тільки в тому населеному пункті, де людина постійно живе і платить податки. З двох до п'яти років збільшено термін володіння квартирою, під час якого стягується податок при перепродажі. Кредити на покупку житла видають комерційні банки і будь-який громадянин може отримати іпотечний кредит. Фактично це доступно будь-якій людині, навіть іноземцеві. При розрахунку суми позики враховується дохід і склад сім'ї. Крім того, місцеві банки не кредитують придбання старого житла, вік якого більше 30 років. Проте відмінність китайської іпотеки полягає в тому, що іпотечну відсоткову ставку встановлює держава. Крім того, ставка за кредитом залежить від того, купується перша квартира чи друга. Наведене вище свідчить, що регулювання державою відсоткової ставки має на меті зробити іпотечні кредити більш доступними для населення, і є активним втручанням держави в розвиток іпотечного кредитування в країні, що визначається цілями її державної політики [208, с. 155].

Отже, в Китаї учасниками іпотечного кредитування є комерційні організації. Проте, державою прийнято ряд заходів щодо врегулювання іпотечного кредитування. Крім цього, іпотечну відсоткову ставку встановлює виключно держава.

Серед сфер за якою здійснюється іпотечне кредитування вагоме місце займає житлова.

Під час формування іпотечного ринку в Угорщині та Польщі було здійснено спробу створення спеціалізованої іпотечної установи за американським взірцем, однак особливих успіхів вона не мала. Таким чином, в Угорщині та Польщі іпотечні цінні папери відносяться до європейського типу, тобто облігацій з іпотечним покриттям (Mortgage Covered Bonds), зокрема у Польщі іпотечні цінні папери відомі як іпотечні заставні листи (що є буквальною перекладом німецького терміна Pfandbrief), а в Угорщині – як іпотечні листи. Емітентом у цих країнах може бути лише спеціалізована фінансова установа – іпотечний банк (у Польщі право емісії заставних листів в окремому порядку надано також Банку національного господарства) [209, с. 278].

Таким чином, учасниками іпотечного кредитування в Угорщині та Польщі є виключно спеціалізовані фінансові установи – іпотечні банки.

Для Угорщини характерною рисою розвитку вторинного іпотечного ринку є значна роль держави у його функціонуванні. Так, з самого початку запровадження іпотечних цінних паперів у країні діяла політика субсидіювання, що засновується на трьох ключових елементах:

- субсидіювання відсоткових ставок за житловими іпотечними кредитами, які фінансуються за рахунок іпотечних цінних паперів;
- звільнення від оподаткування доходу за іпотечними цінними паперами;
- участь держави у статутному капіталі двох з трьох іпотечних банків, що забезпечувало емітованим іпотечним цінним паперам високого кредитного рейтингу. Слід зазначити, що в умовах фінансової кризи угорський уряд запровадив ще один інструмент державної підтримки – програми придбання іпотечних цінних паперів [209, с. 280].

Проте, незважаючи на достатньо активний обіг іпотечних цінних паперів, середні ставки за іпотечними кредитами в Угорщині є високими, що насамперед пов'язано з тим, що на сьогодні в країні діють лише 3 іпотечні

банки – OTP Іпотечний Банк, FNB Іпотечний Банк та UniCredit Іпотечний Банк [209, с. 280].

У Польщі ставки за іпотекою залежать від терміну кредитування, але в середньому щорічна переплата, наприклад, за квартиру становитиме близько 3–4%. Зокрема, банк PKO Bank Polski надає кредит у розмірі 250 тисяч злотих на купівлю житла під 3,6%. Термін позики становить 15 років, а щомісячний платіж – не більше ніж 2 000 злотих. Крім того, у банку існує багато кредитних продуктів, розроблених для молодих сімей, де процентна ставка не перевищує 1,2% за купівлю житла [210, с. 79].

Окремо, варто підкреслити значення державних програм. Для прикладу, в Польщі працює державна програма будівництва житла для надання його в довгострокову оренду з можливістю подальшого придбання у власність. Сім'я отримує квартиру в такому державному будинку, щомісяця платить на 20% більше за комунальні послуги, плюс символічну суму за оренду, а після закінчення максимально 25-30 років, стане власником квартири. Скористатися такою програмою може кожен бажаючий [211].

Варто зазначити, що хорошим прикладом у запровадженні державних іпотечних програм є Великобританія, яка є одним з лідерів з розвитку іпотечного кредитування у світі. Так, програма Help To Buy Scheme – це державна програма підтримки британців, які купують першу нерухомість. Так, при наявності не менше 5% початкового внеску, держава може позичити ще 20%, тоді відсотки по банківській іпотеці істотно знизяться. Програма Social HomeBuy дозволить поступово викупити орендовану нерухомість. Чим більшу суму учасник програми буде виплачувати, тим менше буде його орендна плата. В залежності від стану житла і часу, протягом якого учасник проживав у ньому, йому буде надана знижка – в середньому до £100,000. Для нових будинків існує урядова програма Homebuy scheme, згідно з якою учасник програми зможе отримати безвідсотковий кредит на 5 років [211].

Щодо ставок за іпотекою, то необхідно відмітити досвід Данії. Зокрема, один з найбільших банків Данії – Jyske Bank – запропонував позичальникам

іпотечні кредити зі ставкою мінус 0,5%. Тобто покупцям будуть фактично доплачувати за кредити на житло. Залишок за кредитом в Jyske Bank зменшуватиметься на суму, яка перевищує щомісячний платіж. Свою офіційну заяву датський банк починає з фрази "Так, ви все правильно зрозуміли". Банк пропонує від'ємну ставку тим, хто бере іпотеку на строк до 10 років. Вона зафіксована в договорі і не може змінитися [212].

Слідом за Jyske Bank датське відділення банку Nordea пообіцяло найближчим часом почати видавати безвідсоткову іпотеку (під 0% річних) строком на 20 років, а 30-річні іпотечні договори укладати за фіксованою ставкою 0,5%. Втім, клієнти Jyske Bank повинні ще сплатити за обов'язкові збори та юридичний супровід угоди. Тобто, незважаючи на формально від'ємну ставку, позичальники, швидше за все, заплатять трохи більше, ніж взяли в кредит [212].

Таким чином, з огляду на викладене можемо констатувати, що державне регулювання у кожній з наведених вище країн має свої особливості та різниться як за суб'єктами, так і за порядком здійснення іпотечного кредитування, методами та формами впливу держави на регулювання іпотечного кредитування.

Спільними хіба що є сфери іпотечного кредитування, безумовно, передусім це житлова сфера.

Отже, повертаючись до моделей іпотечного кредитування у світі, вважаємо, що їх можна диференціювати за формою участі держави у регулюванні іпотечного кредитування як безпосередня, та опосередкована.

Безпосередня участь держави в регулюванні іпотечного кредитування передбачає наявність як відповідних державних інституцій, так і низки регламентованих вимог до порядку іпотечного кредитування.

У свою чергу, опосередкована – характеризується відсутністю державних інституцій з іпотечного кредитування, проте має чітко регламентовані законодавством вимоги для порядку надання іпотечного кредитування.

Учена Ю.Л. Мохова на основі дослідження механізму публічного регулювання іпотечного кредитування у різних країнах світу, до ключових аспектів такого регулювання відносить:

- форми публічного регулювання іпотечного кредитування: пасивна (передбачає створення правових та інституційних умов для дії ринкових факторів розвитку житлової сфери) та активна (функціонування державних і муніципальних житлових організацій, наявність державного або муніципального житлового фонду, що знаходяться поза системою суто ринкового регулювання);
- методи публічного регулювання іпотечного кредитування: загальні (кредитно-грошова та податкова політики) та спеціальні (створення спеціальних організацій – США, Канада; стимулювання спеціалізованих кредиторів – Німеччина, Данія, Франція; державна стандартизація умов видачі іпотечних кредитів – США, Німеччина, Канада, Данія; державне страхування – США, Канада; регулювання процентних ставок; субсидування – Німеччина, Франція, Австрія; здійснення програм іпотечного кредитування за рахунок коштів бюджету – Іспанія, Індія);
- різні інструменти публічного регулювання іпотечного кредитування: дотації на оплату орендованого житла (Німеччина, Великобританія, Франція, Бельгія, США, Норвегія), зниження податків, що стягуються при придбанні житла сім'ями з низькими доходами (Бельгія, Німеччина, Греція, Італія, Іспанія, Португалія), правовий захист прав орендарів житла (Франція, Німеччина, Данія, Іспанія), субсидіювання процентної ставки (Бразилія);
- різноманітність іпотечних інститутів [134, с. 211, 214].

Дослідник А.В. Осипов до механізмів публічного регулювання іпотечним кредитуванням відносить:

- надання державних гарантій. Однак надання державних гарантій забезпечується не в цілому, а під гарантії спеціалізованих організацій, створених урядом;
- страхування на ринку іпотечного кредитування. Особливістю страхування на ринку іпотечних кредитів у зарубіжних країнах є те, що таке страхування

здійснюється не тільки приватними страховими компаніями, а й державними установами при перевищенні частини державного страхування;

- встановлення обов'язкових лімітів у структурі активів інституційних інвесторів (пенсійних фондів, пайових фондів, страхових компаній) [213, с. 50].

Також, автор зазначає, що фінансова допомога держав є невід'ємним елементом соціальної політики (наприклад, у ряді держав передбачено погашення частини кредиту позичальника при народженні в сім'ї дитини); податково-бюджетний механізм для регулювання ринку іпотечного кредитування щодо вирішення складної соціальної житлової проблеми використовується у вигляді бюджетних коштів на придбання забезпечених іпотечних цінних паперів; податкова пільга, передбачена практично у всіх країнах з розвинутими системами іпотечного кредитування, дає право списувати або зменшувати процент по іпотечній позиції із доходу, що підлягає оподаткуванню; система преференцій у банківській сфері базується на принципі надання іпотечним цінним паперам статусу ліквідних і надійних з точки зору можливості їх рефінансування в центральних банках [213, с. 50-51].

Аналізуючи викладене вище, можемо констатувати, що вивчення іноземного досвіду іпотечного кредитування та впровадження його окремих елементів публічного регулювання в нашій державі безумовно сприятиме становленню іпотечного кредитування та його доступності.

Оскільки, порівнюючи іпотечні кредити в Україні та деяких країнах Європейського Союзу, слушною є твердження авторки Я. Калашник, яка зазначає, що на відміну від України у країнах Європейського Союзу власне помешкання для сім'ї, яка працює, є абсолютно доступною річчю. Так, у Німеччині ставки по іпотечних кредитах з десятирічним терміном виплати не перевищують 3,5% і мають тенденцію до зниження, у Голландії – 3% на 30 років, у Польщі базова ставка становить 4,75%. У свою чергу, в Україні базова ставка по іпотечному кредиту складає приблизно 20-25% річних на 15 років [214].

Середньозважена процентна ставка за іпотечними кредитами в країнах Європи, що входять в Єврозону, становить 4,5%. Наприклад, у Франції процентна ставка на покупку квартири складає 3,9%, в Німеччині 4,6% річних, у Греції квартиру по іпотеці можна взяти під 3,8% річних, а строком до 5 років ставка вже складе 4,6 %. Втім, якщо брати кредит строком більше 10 років, то ставка складе 4,9 % річних. У Бельгії купівля квартири в кредит обійдеться трохи дешевше, оскільки іпотека з плаваючою ставкою складає 3%, а іпотечний кредит строком до 5 років з фіксованою ставкою обійдеться під 4% річних. Довгострокова іпотека в Бельгії трохи дорожча: кредит на термін більше 10 років коштуватиме 4,6% на рік. В Англії кредит на покупку квартири в Лондоні з розстрочкою на 3 роки буде коштувати 4,8 % річних, на 5 років 5,7% річних, а на 10 років 6,2% річних. В Італії середня ставка кредиту на покупку нерухомості становить 5,2% річних [214].

Зокрема, на нашу думку, потребують подальшого вивчення з метою можливості впровадження й в Україні такі методи публічного регулювання іпотечного кредитування як:

1) встановлення відсоткової ставки за іпотекою (безумовно вона має бути якщо не такою, як у Данії, то хоча б як у Польщі) з подальшою можливістю її регулювання у визначених законом випадках;

2) перегляд кредитно-грошової та податкової політик;

3) надання державних гарантій;

4) запровадження державних програм для окремих категорій (багатодітні сім'ї, молоді сім'ї тощо);

5) орієнтація на довгострокове іпотечне кредитування (15-25 років);

6) розширення сфер іпотечного кредитування: освіта, медицина тощо.

Підбиваючи підсумки, варто відмітити, що беручи до уваги викладене вважаємо, що діючий нині Закон України "Про іпотеку" потребує ґрунтовного перегляду, або ж взагалі розроблення нового проекту закону з урахуванням тенденцій іноземного досвіду. Зокрема, у такому законопроекті мають бути чітко визначені учасники іпотечного кредитування, визначено функції держави,

передбачено встановлення відсоткової ставки за іпотекою з подальшою можливістю її регулювання у визначених законом випадках, та ряд інших заходів які можуть сприяти розвитку іпотечного кредитування та зробити його доступним.

Висновки до другого розділу

1. Правове регулювання публічного управління у сфері іпотечного кредитування має ряд особливих ознак, по-перше, відносини у сфері іпотечного кредитування є водночас публічними та приватними правовідносинами; по-друге, регулювання здійснюється різними галузями права (адміністративним, цивільним, банківським, фінансовим та господарським), що свідчить про комплексність цих відносин. Особливостями адміністративно-правового регулювання сфери іпотечного кредитування є також нестандартність регулювання – воно не є "класичним", оскільки між НБУ та комерційними банками відсутні "класичні" відносини субординації (підпорядкування), вони є опосередкованим підпорядкуванням (функціональним); при такому регулюванні застосовуються різні методи – як імперативні так і диспозитивні; правові акти НБУ, які він видає в порядку відомчої нормотворчості, є не лише локальними, але й загальнообов'язковими, оскільки їх дія поширюється на необмежене коло осіб, що впливає зі змісту конституційного статусу цього державного органу.

2. Визначено такі напрями удосконалення адміністративно-правового регулювання іпотечного кредитування:

- забезпечення відкритості та доступності інформації про діяльність органів адміністративно-правового регулювання іпотечного кредитування;

- залучення громадськості до обговорення проектів рішень та включення суб'єктів громадянського суспільства до складу робочих груп органу виконавчої влади з підготовки нормативно-правових актів та інших рішень, які

стосуються прав і законних інтересів громадян з питань забезпечення їх житлом;

- проведення громадської експертизи щодо соціально важливих рішень органів публічної влади;

- забезпечення прозорості процедур надання адміністративних послуг.

3. Пропонуємо доповнити статтю 19 "Мета врегулювання ринків фінансових послуг" Закону України "Про фінансові послуги та державне регулювання фінансові послуги" — пунктом щодо захисту прав та інтересів споживачів фінансових послуг. Тобто ст. 19 Закону України "Про фінансові послуги та державне регулювання фінансові послуги" пропонуємо доповнити наступним пунктом 10: "забезпечення прав та інтересів споживачів фінансових послуг".

4. Пропонуємо внести зміни до Закону України "Про цінні папери та фондовий ринок" та викласти п. 6 статті 27-1 "Ліцензування професійної діяльності на фондовому ринку" у такій редакції: "Національна комісія з цінних паперів та фондового ринку в установленому нею порядку видає ліцензію на провадження певного виду професійної діяльності на фондовому ринку чи відмовляє в її видачі протягом одного місяця з дня надходження документів, зазначених у частині другій цієї статті. Для перевірки інформації про іноземних юридичних осіб або фізичних осіб - іноземців, включених до структури власності юридичної особи, яка має намір провадити професійну діяльність на фондовому ринку, строк розгляду документів становить два місяці".

5. Підтверджуємо необхідність прийняття Закону України "Про кредитування", яким можна врегулювати весь спектр питань організації та здійснення кредитної діяльності як банками, так і іншими фінансовими інституціями, уніфікувати її правове регулювання, а також встановити механізм регулювання окремих видів кредитних відносин, зокрема іпотечного кредитування.

6. Публічне управління у сфері іпотечним кредитуванням необхідно розглядати як вид публічно-владної діяльності спеціально уповноважених органів та установ державної влади, які забезпечують реалізацію державної політики розвитку ринку іпотечного кредитування шляхом державного нагляду та контролю, захисту прав та інтересів учасників договірних іпотечних відносин.

7. Конкретизовано роль держави як суб'єкта формування та реалізації політики регулювання іпотечних відносин:

- створення сприятливих умов для розвитку ринку іпотечного кредитування, що загалом впливає на бізнес процеси та збільшення валового внутрішнього доходу держави;

- захист інвесторів та інших сторін іпотечного кредитування;

- утвердження прозорості та єдиних правил надання фінансових послуг;

- соціальна підтримки населення тощо.

8. Методи адміністративного та економіко-правового впливу на відносини іпотечного кредитування органами та установами державної влади можуть як сприяти розвитку ринку, так і завдати шкоди учасникам і навіть погіршити інвестиційну привабливість країни. Тому, пошук балансу необхідного втручання є запорукою ефективності функціонування системи органів іпотечного кредитування в Україні.

9. Виокремлено напрями діяльності суб'єктів публічного урядування у сфері іпотечного кредитування:

1) соціальний – створення умов для забезпечення населення житлом та грошовим кредитами на пільгових умовах;

2) загально-регуляторний первинний та вторинний. Первинний забезпечує регулювання, розробку та встановлення правил іпотечного кредитування на первинному ринку, погашення іпотечних кредитів. Вторинний регуляторний вплив спрямований на рефінансування іпотечних кредиторів, управління іпотечними активами;

3) регуляторно-захисний: діяльність державних інституцій із нагляду за випуском та обігом іпотечних цінних паперів, що буде сприяти захисту майнових прав та інтересів інвесторів;

4) контрольно-наглядовий – нагляд за діяльністю фінансових установ – іпотечних кредиторів, страхувальників та вигодонабувачів нагляд за ціноутворенням;

5) організаційно-стимулюючий: розробка державної політики стимулювання ринку земель та нерухомості, забезпечення його прозорості, запровадження та підтримка механізму пільгового оподаткування доходів, отриманих як відсотки або дохід за іпотечними цінними паперами, емітентом яких є резиденти.

10. До системи суб'єктів публічного урядування у сфері іпотечного кредитування віднесено:

- Кабінет Міністрів України розробляє державні програми та політику їх реалізації у сфері кредитних правовідносин через профільні міністерства та спеціалізовані державні установи, зокрема, Державну іпотечну установу;
- Національний банк України здійснює опосередкований вплив на стимулювання розвитку суб'єктів первинного та вторинного ринку іпотечних кредитів за рахунок наглядової діяльності за фінансовими установами;
- Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг забезпечує державний нагляд, контроль, здійснює претензійно-позовну роботу, інформаційну, захисну, дозвільну діяльність при супроводженні процедур іпотечного кредитування на первинному та вторинному ринку;
- Національна комісія з цінних паперів та фондового ринку здійснює державний нагляд та регуляторну діяльність для належного та ефективного функціонування цінних паперів, як фінансового інструменту ринку іпотечного кредитування, захист інвесторів та публічного інтересу держави в цій сфері;
- Державна іпотечна установа займає одне із ключових місць в системі суб'єктів публічного адміністрування іпотечним кредитуванням на вторинному ринку,

що забезпечує управління кредитним боргом та рефінансування іпотечних кредиторів, у тому числі за рахунок коштів, що надійшли від розміщення цінних паперів, - як засіб підтримки та супроводження фінансової стабільності кредитних установ;

- Органи нотаріату, Державна виконавча служба України опосередковано приймають участь у реалізації політики іпотечного кредитування у процедурах погашення іпотечних боргів. Останній є заключним етапом кредитного процесу, підставою реалізації якого є невиконання умов кредитно-іпотечного договору.

11. З метою удосконалення правових основ та діяльності суб'єктів публічного урядування у сфері іпотечного кредитування запропоновано такі позиції:

11.1. Дискусійним з позиції необхідного адміністративного втручання в ринок іпотечного кредитування є положення ст. 6 Закону України "Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг", у якій передбачено, що Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг, встановлює додаткові вимоги до договорів про надання фінансових послуг фізичним особам, якщо це не врегульовано законом.

11.2. За загальним цивілістичним уявленням, договір є угодою двох сторін на домовленостях, які вони досягли на добровільних умовах. Слід погодитись, що фінансово-майнова специфіка договорів щодо іпотечного кредитування може справляти складні та неоднозначні наслідки для сторін кредитного договору. З одного боку, правової захищеності та гарантій погашення боргу потребує кредитна установа, з іншого – занадто складні фінансові умови для фізичних осіб, які не завжди володіють фінансовою та правовою обізнаністю, а тому можуть бути піддані необґрунтованому тиску та вимаганням отримання надприбутків з боку кредитної установи. Як свідчить практика, більш обтяжливими є наслідки для споживача послуг, оскільки, у будь-якому випадку, фінансово-кредитна установа вправі здійснити широкий

аналіз кредитної платоспроможності та оцінити ступінь потенційних ризиків у разі несплати кредитного боргу, заставленого нерухомим майном.

Тому, з урахуванням мети зазначеного вище Закону та концепції обмеження допустимого втручання в економічні відносини, необхідно внести уточнення до ч. 1 ст. 6 Закону України "Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг" від 12.07.2001 № 2664-III, а саме, викласти абз. 2 ч. 1 ст. 6 Закону у наступній редакції:

"Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг, встановлює додаткові вимоги до договорів про надання фінансових послуг фізичним особам з метою забезпечення рівності сторін та недопущення утворення необґрунтованого та несприятливого фінансово-майнового наслідку для фізичних осіб".

12. Ключова мета існування централізованої системи гарантування вкладів, а отже існування Фонду гарантування вкладів, полягає у утримуванні ризиків банківського сектору власне на самого себе, тобто – на банки. Тим самим вони демонструють добрий намір страхування ризиків власної комерційної діяльності за-для захисту прав вкладників. Ефективне гарантування вкладів в Україні дозволяє більш системно розвиватися як банківському сектору, так і нормалізувати відносини між вкладниками, зокрема іпотечних вкладів та банками.

13. За організаційно-правовим статусом Фонд гарантування вкладів є установою, що виконує спеціальні функції; юридичною особою публічного права; економічно самостійною установою; не має на меті отримання прибутку та захищеною від втручання органів державної влади та банків.

Отже, цей орган має чітке спрямування, що не передбачає виходу за його межі та віддаленість від системи виконавчої влади проте із певними специфічними важелями впливу, притаманними органу публічної адміністрації. Це позначається на адміністративно-правових основах його діяльності.

14. Характеризуючи розмаїті погляди на призначення й мету діяльності фонду ми можемо сформулювати таке його визначення, що включає ці

компоненти. Фонд гарантування вкладів фізичних осіб є самоорганізованим незалежним суб'єктом публічної адміністрації, що регулює централізовану надійність банківської системи з метою забезпечення функціонування системи гарантування вкладів фізичних осіб шляхом акумулювання коштів для дольових виплат вкладникам відшкодувань за їхніми вкладами у неплатоспроможних банках та підвищення рівня компетентності та рівності відносин між банками та вкладниками.

15. Ми проаналізували Закон України "Про систему гарантування вкладів фізичних осіб" і бачимо, що його урегулювання недосконале. Передусім – за змістом закон урегулює діяльність Фонду гарантування вкладів. Так, у ньому є питання діяльності інших суб'єктів відносин із захисту вкладів, іпотечних відносин тощо. Проте їх він розглядає винятково у взаємодії з діяльністю Фонду гарантування вкладів.

Тому, варто за аналогією з правилами нормотворення для законів, які детально урегулюють діяльність певного суб'єкта правових відносин – назвати нормативно-правовий акт з чітким зазначенням, чий статус він регулює. За підходом конкретизації змісту правового регулювання ми пропонуємо уточнити назву зазначеного закону, назвавши його у такій редакції "Про Фонд гарантування вкладів фізичних осіб".

16. Аналіз методів і форм діяльності Фонду гарантування вкладів фізичних осіб дозволив диференціювати їх на різні групи залежно від впливу на ці правовідносини. Ми визначили широкий спектр видів цього впливу:

- адміністративні методи (методи прямого впливу з високим ступенем владно-розпорядчого урегулювання);
- економічні методи (методи непрямого впливу із більшою гнучкістю та управлінським розсудом);
- група оцінних та аналітичних методів;
- юрисдикційні методи.

У частині особливостей публічного впливу Фонду гарантування вкладів фізичних осіб на правовідносини щодо іпотеки ми констатуємо переважно

диференційовані економічні методи непрямого регулювання замість адміністративні методи прямого впливу. Методи прямого врегулювання та захисту прав вкладників впроваджуються винятково у випадку прийняття рішення про ліквідацію банку. На наш погляд завдяки саме економічним методам непрямого впливу у поєднанні з адміністративними методами підтримки Фонду гарантування вкладів з боку Національного банку України обсяг коштів для гарантування стабільності банківських вкладів зміг витримати кризові періоди. Зрештою, із розвитком економіки та зростанням прозорості діяльності банків має посилитись варіативність роботи щодо розвитку інвестицій у банківський сектор, координацію іпотечних правовідносин.

17. Ми бачимо кілька шляхів посилення ефективності управлінського впливу на відносини як загалом гарантування вкладів, так і зокрема щодо іпотечного кредитування:

- погоджуючись з іншими дослідниками пропонуємо впровадження у діяльності Фонду гарантування вкладів фізичних осіб механізму проактивного прогностичного регулювання суми внеску банку до Фонду у залежності від розрахованого за спеціальним дослідженням коефіцієнту ризиків;
- виходячи із того, що іпотечні операції банків безпосередньо пов'язані із базовим правом людини із забезпечення житлом ми пропонуємо посилити обсяг відшкодування за такими вкладами та кредитами. Зокрема, вважаємо за доцільне збільшити відшкодування гарантованої суми іпотечних банківських договорів (іпотечні вклади, іпотечні облігації, іпотечні кредити) порівняно із іншими банківськими вкладами поступово до 500 тис. грн з 2022 року та 1 млн. грн з 2027 року;
- пропонуємо усунути дискримінаційну норму щодо перебування "Ощадного банку України" у окремій системі гарантування вкладів, що свідчить про недобросовісну конкуренцію на основі державної монополії. Тому ми пропонуємо виключити із Закону України "Про систему гарантування вкладів

фізичних осіб" п. 6 Розділу X. Прикінцеві та перехідні положення та наступні пункти 7-15 розділу вважати, відповідно пунктами 6-14.

18. З позицій, які можна запропонувати покращення у інформаційній політиці Фонду гарантування вкладів наведемо такі спостереження:

- у Фонду є рада громадського моніторингу, однак її прес-релізи чи інша важлива для захисту прав вкладників інформація потребує покращення в кількості та якості;
- на сайті Фонду гарантування вкладів діє рубрика "Фінансова правопросвіта". Вважаємо за доцільне практикувати цю рубрику для більшого поінформування відвідувачів сайту, використовуючи інструментарій публіцистики та візуального сприймання, наприклад в режимі інфографік;
- відмічаємо потребу посилення обміну інформацією Фонду гарантування вкладів з ключовим партнером – Національним банком України. Адже в час проголошення діджиталізації як важливого вектору діяльності публічного сектору виглядає недостатньо зрозумілим відсутність синхронізації інформації щодо оперативного аналізу ефективності діяльності банків, раннього виявлення їх проблемних чинників за результатами прогностичного аналізу та спеціальних стрес-тестів.

19. Іноземний досвід публічного регулювання іпотечного кредитування є досить різноплановим й залежно від сфери кредитування має свої особливості.

Аналізуючи підходи науковців до визначення моделей іноземного досвіду іпотечного кредитування, констатовано, що єдиного підходу до визначення моделей іпотечного кредитування немає. Крім цього, не виокремлено чітких критеріїв за якими такі моделі можна диференціювати.

20. Розглянувши деякі особливості іпотечного кредитування в США, ФРН, Франції, Китаї, Угорщині, Польщі, Данії, Великобританії, зокрема участь держави в регулюванні іпотечного кредитування, констатовано, що кожна з країн має свою модель іпотечного кредитування, державне регулювання у кожній з наведених вище країн має свої особливості та різниться як за суб'єктами, так і за порядком здійснення іпотечного кредитування, методами та

формами впливу держави на регулювання іпотечного кредитування. Спільними хіба що є сфери іпотечного кредитування, безумовно, передусім це житлова сфера.

21. Моделі іпотечного кредитування у світі пропонуємо диференціювати за формою участі держави у регулюванні іпотечного кредитування як безпосередня, та опосередкована.

Безпосередня участь держави в регулюванні іпотечного кредитування передбачає наявність як відповідних державних інституцій, так і низки регламентованих вимог до порядку іпотечного кредитування.

У свою чергу, опосередкована – характеризується відсутністю державних інституцій з іпотечного кредитування, проте має чітко регламентовані законодавством вимоги для порядку надання іпотечного кредитування.

22. Вивчення іноземного досвіду іпотечного кредитування та впровадження його окремих елементів публічного регулювання в нашій державі безумовно сприятиме становленню іпотечного кредитування та його доступності.

23. Акцентуємо, що з метою можливого впровадження й в Україні подальшого вивчення іноземної практики потребують такі положення публічного регулювання іпотечного кредитування як:

1) встановлення відсоткової ставки за іпотекою (безумовно вона має бути якщо не такою, як у Данії, то хоча б як у Польщі) з подальшою можливістю її регулювання у визначених законом випадках;

2) перегляд кредитно-грошової та податкової політик;

3) надання державних гарантій;

4) запровадження державних програм для окремих категорій (багатодітні сім'ї, молоді сім'ї тощо);

5) орієнтація на довгострокове іпотечне кредитування (15-25 років);

6) розширення сфер іпотечного кредитування: освіта, медицина тощо.

24. Пропонуємо ґрунтовно переглянути діючий нині Закон України "Про іпотеку" або ж взагалі розробити новий проект закону з урахуванням тенденцій

іноземного досвіду. Зокрема, у такому законопроекті мають бути чітко визначені учасники іпотечного кредитування, визначено функції держави, передбачено встановлення відсоткової ставки за іпотекою з подальшою можливістю її регулювання у визначених законом випадках, та ряд інших заходів які можуть сприяти розвитку іпотечного кредитування та зробити його доступним.

ВИСНОВКИ

Унаслідок проведеного дослідження, на основі аналізу законодавства та його реалізації, вивчення релевантної теорії, а також національної і зарубіжної практики побудовано комплекс сучасних науково-обґрунтованих положень адміністративно-правового забезпечення іпотечного кредитування в Україні як інституту публічного управління, запропоновані конкретні шляхи удосконалення нормативних основ та практичної діяльності суб'єктів та учасників іпотечних правовідносин.

Висновки до дисертації охоплюють узагальнення теоретико-методологічного характеру щодо публічного регулювання іпотечного кредитування, системне використання досвіду іноземних країн, конкретні підходи змістового та законодавчого адміністративно-правового урегулювання.

1. Дослідження широкого кола історико-правових джерел дозволило диференціювати особливі риси побудови фундаментальних основ регулювання первісних та сучасних іпотечних відносин на українських землях на сім історичних етапів: 1) період про-державних утворень на території Північного Причорномор'я і Приазов'я, що співпадав із зародженням та становленням іпотеки у Давніх Греції та Римі; 2) період Київської Русі та її держав-нащадків (від IX–XII до XIII – XIV століть), що характеризувався перенесенням переважно приватно-правового регулювання із деякими ознаками державної реєстрації та охорони приватних відносин візантійського типу; 3) етап Великого князівства Литовського і Речі Посполитої (XIV – XVII століть), у якому продовжувались тенденції побудови іпотечних відносин на засадах римського права за зразком західноєвропейських країн; 4) період Австро-Угорської (XVIII–XIX ст.) та Російської імперій (XVI–XIX ст.), що позначився впровадженням основ правового регулювання іпотечних відносин із певним державним контролем класичного німецького типу з меншою обов'язковістю із

вибірковим ставленням до власності; 5) етап формування Української національної держави (1918-1920 роки) із спробами урегулювання іпотечних відносин за німецькою моделлю із тенденцією до передусім землі як їхнього об'єкту; 6) радянський період, що супроводжувався заборонаю застави земельних ділянок та детальним державним підходом щодо житлового забезпечення; 7) новітній період, що розпочався з набуттям Україною незалежності та для якого притаманно поступова розбудова іпотечних правовідносин за ринковим саморегульованим зразком з встановленням державою нормативних меж та групи гарантій прав учасників відносин іпотечного кредитування.

2. Іпотечні ринкові процеси вимагають створення розумного балансу між публічним регулюванням та договірною свободою. Роль держави у сфері іпотечного кредитування, насамперед, полягає у забезпеченні правового регулювання цих правовідносин, стимулювання розвитку інституту іпотеки, а також забезпечення максимально ефективної взаємодії усіх суб'єктів іпотечних правовідносин. Публічне управління в цій сфері формує державні стандарти процедур оформлення і виконання іпотечних прав та зобов'язань, що в кінцевому результаті створює достатні правові передумови для функціонування ефективного іпотечного ринку. Якість та ефективність публічного управління у сфері іпотечного кредитування знаходиться у прямій залежності від функціонування системи управління фінансами та розвитку економіки, що вимагає врахування не лише особливостей предмета іпотеки, але й функцій та завдань іпотечного ринку.

До спеціальних принципів публічного управління у сфері іпотечного кредитування віднесено принципи діяльності Національного банку України, принципи кредитування та принципи здійснення окремих функцій регулювання іпотеки.

3. Комплексне застосування функцій та методів публічного управління у цій царині включає в себе як систему економічного регулювання й непрямого

стимулювання, так і елемент виконавчої, розпорядчої та організаційної діяльності органів державної виконавчої влади.

Виокремлено такі функції адміністративно-правового забезпечення іпотечного кредитування: організаційна; прогнозування та планування розвитку іпотечної системи; регулювання; стимулювання; фінансового забезпечення; кадрового забезпечення; нагляду і контролю; управління ризиками. З розвитком іпотечного ринку співвідношення між функціями буде змінюватися у напрямі підвищення ролі системи інформаційного та нормативного забезпечення суб'єктів ринку, підтримки соціально вразливих верств населення, слабких в економічному розвитку територій, іпотеки земель сільськогосподарського призначення.

Удосконалення методів публічного управління у сфері іпотечного кредитування стосується пошуку балансу між адміністративними та економічними методами, застосування адміністративних методів з урахуванням економічної, соціальної та політичної ситуації.

4. Змішана приватно-публічна природа відносин урегулювання іпотечного кредитування зумовлює комплексне застосування норм адміністративного, цивільного, банківського, фінансового права. Додатковою специфікою правового забезпечення у цій сфері є відсутність між публічними та публічно-приватними регуляторами класичних відносин субординації. Їх місце займають відносини опосередкованого функціонального підпорядкування й координації.

За результатами аналізу адміністративно-правового регулювання іпотечного кредитування запропоновано такі вектори розвитку: 1) забезпечення відкритості та доступності інформації про діяльність органів адміністративно-правового регулювання іпотечного кредитування; 2) залучення громадськості до обговорення проектів рішень та включення суб'єктів громадянського суспільства до складу робочих груп органу виконавчої влади з підготовки нормативно-правових актів та інших рішень, які стосуються прав і законних інтересів громадян з питань забезпечення їх житлом; 3) проведення

громадської експертизи щодо соціально важливих рішень органів публічної влади; 4) забезпечення прозорості та е-демократії щодо процедур надання адміністративних послуг у цій галузі.

5. Публічне управління у сфері іпотечним кредитуванням розглядається як вид публічно-владної діяльності спеціально уповноважених органів та установ державної влади, які забезпечують реалізацію державної політики розвитку ринку іпотечного кредитування шляхом державного нагляду та контролю, захисту прав та інтересів учасників договірних іпотечних відносин.

До ключових суб'єктів публічного урядування у сфері іпотечного кредитування віднесено:

- Кабінет Міністрів України, що розробляє державні програми та політику їх реалізації у сфері кредитних праввідносин через профільні міністерства та спеціалізовані державні установи;

- Національний банк України, який здійснює опосередкований вплив на стимулювання розвитку суб'єктів первинного та вторинного ринку іпотечних кредитів за рахунок наглядової діяльності за фінансовими установами;

- Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг, яка забезпечує державний нагляд, контроль, претензійно-позовну роботу, інформаційну, захисну, дозвільну діяльність при супроводженні процедур ринків іпотечного кредитування;

- Національну комісію з цінних паперів та фондового ринку, що здійснює державний нагляд та регуляторну діяльність для належного та ефективного функціонування цінних паперів, захист інвесторів та публічного інтересу держави в цій сфері;

- Державну іпотечну установу, яка забезпечує управління кредитним боргом та рефінансування іпотечних кредиторів, у тому числі за рахунок коштів, що надійшли від розміщення цінних паперів;

- Фонд гарантування вкладів фізичних осіб, що адмініструє однойменну діяльність та виводить неплатоспроможні банки з фінансового ринку;

- Органи нотаріату, виконавчого провадження, що беруть участь у реалізації політики іпотечного кредитування у процедурах погашення іпотечних боргів.

6. Ключова мета існування Фонду гарантування вкладів фізичних осіб спрямована на утримування ризиків банківського сектору власне на самого себе. Ефективне гарантування вкладів в Україні дозволяє більш системно розвиватися як банківському сектору, так і нормалізувати відносини між вкладниками, зокрема, іпотечних вкладів та банками.

За організаційно-правовим статусом Фонд гарантування вкладів є установою, що виконує спеціальні функції; юридичною особою публічного права; економічно самостійною установою; не має на меті отримання прибутку та захищеною від втручання органів державної влади та банків.

Особливостями публічного впливу Фонду гарантування вкладів фізичних осіб на правовідносини щодо іпотеки є перевага диференційованих економічних методів непрямого регулювання замість адміністративні методи прямого впливу. Методи прямого врегулювання та захисту прав вкладників впроваджуються винятково у випадку прийняття рішення про ліквідацію банку. На наш погляд завдяки саме економічним методам непрямого впливу у поєднанні з адміністративними методами підтримки Фонду гарантування вкладів з боку Національного банку України обсяг коштів для гарантування стабільності банківських вкладів зміг витримати кризові періоди. Із розвитком економіки та зростанням прозорості діяльності банків має посилитись варіативність роботи Фонду щодо розвитку інвестицій у банківський сектор, координації іпотечних правовідносин.

7. Вивчення іноземного досвіду показало, що кожна з досліджених країн має свою модель іпотечного кредитування, суб'єктний склад та порядок, методи й форми впливу держави на іпотечні правовідносини.

Підібрано низку іноземних трендів, які мають потенціал підсилити ефективність публічного впливу на іпотечні правовідносини в Україні: прозоре балансування з тенденцією до зниження відсоткової ставки за іпотекою та

орієнтацією на довгострокове кредитування; координована лібералізація кредитно-грошової та податкової політик з наданням групи державних гарантій стійкості банківської системи; розвиток на відповідальних ринкових основах державних та місцевих програм соціальної іпотеки окремих категорій (багатодітні сім'ї, молоді сім'ї тощо); розширення сфер іпотечного кредитування на освіту, медицину тощо.

8. За результатом дослідження було сформовано низку рекомендацій щодо удосконалення адміністративно-правового забезпечення відносин іпотечного кредитування:

1) пропозиції щодо оновлення концептуальних засад публічного регулювання іпотечних правовідносин:

- розробити комплексний Закон України "Про кредитування" з урегулюванням усього спектру питань організації та здійснення кредитної діяльності як банками, так і іншими фінансовими інституціями; уніфікувати її правове регулювання, а також встановити основу регулювання окремих видів кредитних відносин, зокрема іпотечного кредитування;

- ґрунтовно переглянути чинний Закон України "Про іпотеку" або розробити новий закон з урахуванням тенденцій іноземного досвіду. Зокрема, у такому акті мають бути чітко визначені учасники іпотечного кредитування, визначено функції держави, передбачено встановлення відсоткової ставки за іпотекою з подальшою можливістю її регулювання у визначених законом випадках, та ряд інших заходів які можуть сприяти розвитку іпотечного кредитування та зробити його доступним;

2) пропозиції щодо удосконалення законодавства та практики діяльності суб'єктів адміністративно-правового забезпечення іпотечного кредитування:

- викласти абз. 2 ч. 1 ст. 6 Закону України "Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг" у наступній редакції: "Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг, встановлює додаткові вимоги до договорів про надання фінансових послуг фізичним особам з метою забезпечення рівності сторін та

недопущення утворення необґрунтованого та несприятливого фінансово-майнового наслідку для фізичних осіб";

- доповнити статтю 19 Закону України "Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг" пунктом 10: "забезпечення прав та інтересів споживачів фінансових послуг", де передбачити гарантії їхніх прав;

- викласти п. 6 статті 27-1 Закону України "Про цінні папери та фондовий ринок" у такій редакції: "Національна комісія з цінних паперів та фондового ринку в установленому нею порядку видає ліцензію на провадження певного виду професійної діяльності на фондовому ринку чи відмовляє в її видачі протягом одного місяця з дня надходження документів, зазначених у частині другій цієї статті. Для перевірки інформації про іноземних юридичних осіб або фізичних осіб - іноземців, включених до структури власності юридичної особи, яка має намір провадити професійну діяльність на фондовому ринку, строк розгляду документів становить два місяці";

- змінити назву Закону України "Про систему гарантування вкладів фізичних осіб" на таку: "Про Фонд гарантування вкладів фізичних осіб", що відповідатиме правилам юридичної техніки для законів, які детально урегульовують діяльність певного суб'єкта публічно-правових відносин;

- виключити п. 6 Розділу X "Прикінцеві та перехідні положення" Закону України "Про систему гарантування вкладів фізичних осіб", оскільки перебування Ощадного банку України у окремій системі гарантування вкладів свідчить про недобросовісну конкуренцію на основі державної монополії.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Небава М.І. Теорія макроекономіки. Навч. посіб. К.: Слово, 2005. 536 с.
2. Теорії державного регулювання: для чого ми регулюємо? Пер. З: "Theories of Regulation: Why Do We Regulate?" Susan E. Dudley, Jerry Brito. Regulation: a primer. Second Edition. URL: <http://cost.ua/news/532-theories-of-regulation>
3. Дмитренко В. Ю. Виконання іпотечного зобов'язання за цивільним законодавством України дис. канд. юрид. наук за спец. 12.00.03. К., 2018. 229 с.
4. Журавель А. В. Розвиток інституту іпотеки в Україні: історичний досвід, проблеми та перспективи : автореф. дис. канд. юрид. наук за спец. 12.00.01. Х., 2009. 20 с.
5. Ильин Г. Ф. Законы Ману. 2008. URL: <http://www.bharatiya.ru/india/zakonmanu.html>.
6. Іпотека. Юридична енциклопедія : [в 6-ти т.] / ред. кол. Ю. С. Шемшученко (відп. ред.) [та ін.] К. : Українська енциклопедія ім. М. П. Бажана, 1998. Т. 2 : Д-Й. 744 с.
7. Квіт Н. М. Цивільно-правове регулювання іпотечного кредиту в Україні : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук. За спец. 12.00.03. Київ, 2010. 22 с.
8. Андреевский И. Е. Энциклопедический словарь. 1890. URL: <http://www.vehi.net/brokgauz/>
9. Журавель А. В. Розвиток інституту іпотеки в Україні Монографія. Одеса: ОДУВС, 2010. 156 с.
10. Лютий І. О. Іпотека: навчальний посібник для вищої школи. К.: Знання, 2011. 446 с.
11. Іпотечне кредитування: проблеми та перспективи розвитку в Україні: Інформаційно-аналітичні матеріали / за заг. ред. Кіреєва О. І. К.: Центр наукових досліджень НБУ. 2004. 104 с.

12. Агафонов С. А. Римське право: Навч.-метод. посіб. для самост. вивч. дисципліни. К.: КНЕУ, 2005. 143 с.

13. Основи римського приватного права: Підручник / В. І. Борисова, Л. М. Баранова, М. В. Домашенко та ін.; За заг. ред. В. І. Борисової та Л. М. Баранової. Х.: Право, 2008. 224 с.

14. Свистун Л. А., Довгаль Ю. С. Іпотечне кредитування в Україні: сучасні проблеми та фактори розвитку. Монографія. Полтава. 2014. 162 с.

15. Іпотека: сучасні концепції, тенденції суперечності розвитку: Монографія / І. О. Лютий, В. І. Савич, О. М. Калівошко. – К.: Центр учбової літератури, 2009. 548 с.

16. Сєдих Г. Історія розвитку іпотечного кредитування. 2013. URL: <http://www.cre8tivez.org/nedvijimost/istoriya-rozvitku-ipotechnogo-kredituvannya/#go-ipoteka-v-srednevekove>

17. Мейер, Д.И. Древнее русское право залога / Д.И. Мейер. – Казань : Издание книгопродавца Ивана Дубровина, 1855. – 62 с. URL: https://biblioclub.ru/index.php?page=book_red&id=72394&razdel=191

18. Товстолес Н. Н. Сущность залога в историческом развитии по русскому гражданскому праву. Журнал Министерства юстиции. 1898. № 8. С. 135–157.

19. Шершеневич Г.Ф. Учебник русского гражданского права (по изданию 1907 г.). Вступительная статья, Е.А. Суханов. М.: Фирма «СПАРК», 1995. 556 с.

20. Гербич Л. А. Історичні передумови становлення та перспективи розвитку іпотечного кредитування в Україні. URL:https://essuir.sumdu.edu.ua/bitstream/123456789/55661/5/Gerbuch_history1.pdf

21. Про надання чинності Цивільному кодексу УРСР Постанова ЦВК УРСР від 16 грудня 1922 р. (ЗУ УРСР 1922 р. № 55, ст. 780) URL:<https://drive.google.com/file/d/0B4Jol7u6WEiLZTQxcG1wODJIR00/edit>

22. Цивільний кодекс Української РСР від 18.07.1963 №1540-VI / Верховна Рада Української Радянської Соціалістичної Республіки URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1540-06>

23. Новицкий И. Б. Общее учение об обязательстве / И. Б. Новицкий, Л. А. Лунц. Москва: Юр. лит., 1950. 412 с.

24. Пучковская И. И. Ипотека: залог недвижимости. Х.: «Консум», 1997. 220 с.

25. Історія держави та права України. Підручник / За ред. О.М. Бандурки; О.М. Головка, В.А. Греченко, О.А. Гавриленко, І.А. Логвиненко, С.Ю. Обрусна, В.Є. Кириченко та ін. Харків: Майдан, 2018. 640 с.

26. Історія українського права: навч. посібник / І. А. Безклубий, І. С. Гриценко, О. О. Шевченко та ін. Київ: Грамота, 2010. 336 с.

27. Майкут Х. В. Інститут забезпечення зобов'язань на українських землях за Статутами Великого князівства Литовського. Актуальні проблеми держави і права. 2009. Вип. 49. С. 221-227. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/apdp_2009_49_39

28. Румянцева С. Іпотечне кредитування в Західній Україні (кінець XIX ст. – початок XX ст.). Цінні папери України. 2005. № 20 (360). С. 9-14.

29. Цяпало О. С. Іпотечні банки Галичини наприкінці XIX на початку XX ст. Фінанси України. 1998. № 5. С. 103–104.

30. Євтух О. Іпотека та іпотечний ринок. Вісник НБУ. 2003. № 9. С. 18–19.

31. Савич В. І. Іпотечне кредитування в Україні: суперечності та тенденції розвитку. Івано-Франківськ: ІМЕ «Галицька академія», 2006. 552 с.

32. Про заставу: Закон України від 02.10.1992 № 2654-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2654-12/ed19921002>

33. Про іпотеку: Закон України від 05.06.2003 № 898-IV. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/898-15>

34. Про іпотечне кредитування, операції з консолідованим іпотечним боргом та іпотечні сертифікати: Закон України від 19.06.2003 № 979-IV. URI:<http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/ru/979-15>

35. Про кредитування: Постанова Правління НБУ від 28.09.1995 № 246 (втратила чинність на підставі Постанови Правління НБУ № 54 від 18.02.2004). URI: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/v0246500-95>

36. Про іпотеку: Указ Президента України від 14.06.1999 № 64. URI:<http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/641/99>

37. Про заходи щодо розвитку іпотечного ринку в Україні: Указ Президента України від 08.08.2002 № 695/2002. URI:<http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/695/2002>

38. Про виконавче провадження: Закон України від 21.04.1999 № 606- ІУ. URI: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1404-19>

39. Про деякі питання практики вирішення спорів, пов'язаних з укладанням та виконанням кредитних договорів: роз'яснення Вищого господарського суду України від 06.10.1994 р. № 02-5/706 (втратило чинність на підставі Постанови Вищого господарського суду України 24.11.2014). URI: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/v_706800-94

40. Про фінансово-кредитні механізми та управління майном при будівництві житла та операції з нерухомістю: Закон України від 19.06.2003 р. № 978-IV. URI: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/978-15>

41. Про Державний земельний кадастр: Закон України від 07.07.2011 № 3613-VI. URI: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/3613-17>

42. Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень: Постанова КМУ від 25.12.2015 р. № 1127. URI: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1127-2015-%D0%BF/page>

43. Публічне управління: термінол. слов. / Уклад.: В. С. Куйбіда, М. М. Білинська, О. М. Петров та ін. – Київ: НАДУ, 2018. – 224 с.

44. Погорельцева Н. Дослідження економічної природи іпотечного ринку. Актуальні проблеми економіки. 2004. № 6. С. 66-74.

45. Костюкевич О. І. Теоретичні аспекти функціонування іпотечного ринку. Економіка та держава № 1/2009. С.24-26.

46. Романюк М., Аманжаєв Д. Іпотечний ринок як засіб досягнення мети фінансової політики держави. Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. ЕКОНОМІКА. 8(149)/2013 С.51-54.

47. Савич В.І. Іпотечне кредитування в умовах трансформації економіки України. Автореф. дис. доктора економіч. наук за спец. 08.00.08.Тернопіль. 2008. 40с.

48. Вовчак О. Система іпотечних облігацій як механізм рефінансування іпотечних кредитів : європейська практика, та впровадження в Україні Банківська справа. 2008. № 3. С. 56-65.

49. Меркулов В. Мировой опыт ипотечного жилищного кредитования и перспективы его использования в России. Ассоциация Юридический центр. СПб. : Юридический центр Пресс, 2003. 358с.

50. Стеценко С.Г. Адміністративне право України: Навчальний посібник. К.:Атіка. 2007. 624 с.

51. Мельтюхова Н. М. Закони та принципи державного управління. Актуальні проблеми державного управління. 2009. № 1 (35). С. 7-16.

52. Адміністративна процедура та адміністративні послуги: зарубіжний досвід і пропозиції для України / авт.-упоряд. В. П. Тимощук. – К. : Факт, 2003. – 496 с.

53. Малиновський В. Я. Державне управління : навчальний посібник. 2-ге вид., доп. та перероб. К. : Атіка, 2003. 576 с.

54. Атаманчук Г. В. Теория государственного управления : курс лекций. изд. 2-е, дополн. М. : Омега-Л, 2004. – 400 с.

55. Державне управління: Навч. посіб. / А.Ф. Мельник, О. Оболенський, А.Ю. Васіна, Л.Ю. Гордієнко; За ред. А.Ф. Мельник. К.: Знання-Прес, 2003. 343 с.

56. Гречко Е. Поняття, ознаки та принципи державного управління. 27.05.2015 р. URL: <https://naub.oa.edu.ua/2015/%D0%BF%D0%BE%D0%BD>

[%D1%8F%D1%82%D1%82%D1%8F-%D0%BE%D0%B7%D0%BD%D0%B0%D0%BA%D0%B8-%D1%82%D0%B0-%D0%BF%D1%80%D0%B8%D0%BD%D1%86%D0%B8%D0%BF%D0%B8-%D0%B4%D0%B5%D1%80%D0%B6%D0%B0%D0%B2%D0%BD%D0%BE%D0%B3/](#)

57. Бабич О. Співідношення централізацій та децентралізації у державному управлінні. Часопис Київського університету права. 2011. № 2 С. 119-130.

58. Давыдянец Д. Е. К определению понятий «равновесие», «устойчивость», «стабильность», «стационарность». URL: http://www.stis.su/stv_files/downloads/science/Davidanc.pdf

59. Райков А. Устойчивость государственного управления и открытость информационной сферы. Открытые системы. 1996. № 6. С. 15–19.

60. Поверляк Т. І. Визначення поняття «економічна стабільність» та «економічна стійкість». URL:<http://intkonf.org/poverlyak-t-i-viznachennya-ponyat-ekonomichnastabilnist-ta-ekonomichna-stiykist/>

61. Аверьянов В.Б. Функции и организационная структура органа государственного управления.К.: Наукова думка, 1979. 150 с.

62. Адміністративне право України: Підручник / Ю. П. Битяк, В. М. Гаращук, О. В. Дьяченко та ін.; За ред. Ю. П. Битяка. К.: Юрінком Інтер, 2007. 544 с.

63. Білокур Є.І. Функції державного управління: поняття, особливості, правове регулювання: автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07. О., 2015. 23 с.

64. Опришко В.Ф. Правовые основы управления народным хозяйством К.: Вища школа. 1979. 103с.

65. Філософський енциклопедический словарь/ Гл.ред. Л.Ф.Ильичев, П.Н.Федосеев, С.М.Ковалев, В.Г.Панса. М.: Советская энциклопедия.1983. 840 с.

66. Тихомиров Ю.А. Курс административного права и процесса. М.: Юринформцентр. 1998. 798 с.

67. Адміністративне право України: Академічний курс: Підруч. для студ. юрид. спец. вищих навч. закл.: У 2 т. / Під ред. В.Б. Авер'янова – К.: Юридична дум-ка, 2004. Т. 1. 583 с.

68. Коваль Л.В. Адміністративне право. К.: Вентурі, 1998. 208 с.

69. Бельский К.С. О функциях исполнительной власти. Государство и право. 1997. №3. С.15-20.

70. Атаманчук Г.В. Теория государственного управления. Курс лекций. М.: Юрид. лит., 1997. 400 с.

71. Симонян Л.А. Функции советского государственного управления: Автореф. дис... канд. юрид. наук. – М., 1977. – 19 с.

72. Тихомиров Ю.А. Теория компетенции. - М.: Юстицинформ, 2001. - 354 с.

73. Галай А.О., Стаднік В.В. Організаційна та управлінська модель юридичної клініки в Україні: забезпечення якісного функціонування: Навчальний посібник. К.: Атіка, 2005. 280 с.

74. Галай А. О. Недержавні організації юридичного спрямування як учасники публічного управління. Монографія. К.: КНТ, 2015. 408 с.

75. Бобровська О.Ю. Шляхи вдосконалення організаційних структур муніципального менеджменту. URL:

<http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/db/2007-1-1/doc/2/04.pdf>

76. Дегтяр О. Прогнозування як функція державного управління розвитком структурних складових соціальної сфери. URL: http://www.irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe?

I21DBN=LINK&P21DBN=UJRN&Z21ID=&S21REF=10&S21CNR=20&S21STN=1&S21FMT=ASP_meta&C21COM=S&2_S21P03=FILE=&2_S21STR=Pubupr_2013_4_7

77. Інформаційний вплив: теорія і практика прогнозування : монограф. за ред. П.Д. Фролова; Національна акад. пед. наук України, Ін-т соц. та політ. психології. К.: Міленіум, 2011. 304 с.

78. Прогнозування соціально-економічних процесів: сучасні підходи та перспективи: монограф. за ред. О.І. Черняка, П.В. Захарченка. Бердянськ : Видавництво "Ткачук", 2011. 391 с.

79. Назаренко А. В. Сценарное прогнозирование развития социально-экономических систем. Научный журнал КубГАУ. 2012. №84(10). С. 25-32.

80. Енциклопедія державного управління : у 8 т. Т.1:Теорія державного управління. Наук.-ред. колегія : В.М. Князєв (співгол.), І.В. Розпутенко (співгол.) та ін. К. : НАДУ, 2011. 748 с.

81. Білокур Є.І. Специфіка планування як функції державного управління. Наше право. № 6, 2014. С. 22-27.

82. Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціально-го розвитку України : Закон України від 23 березня 2000 р. № 1602-III.URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1602-14>

83. Гаращук В.М. Контроль та нагляд в державному управлінні. Харків: Фоліо, 2002. 176 с.

84. Снітчук М. О. Контроль в управлінській діяльності. Екон. зростання України: стан та чинники забезпечення : зб. наук. пр. К. : Логос, 2003. С. 590-616.

85. Вознесенский Э.А. Финансовый контроль в СССР. М.: Юрид. лит., 1973. 134 с.

86. Фінансове право: Підручник / Алісов Є.О., Воронова Л.К., Кадькаленко С.Т. та ін.; Керівник авт. колективу і відп.ред. Л.К. Воронова. Х.: Фірма "Консум", 1998. 496с.

87. Попадинець І.І. До питання про поняття і сутність фінансового контролю. Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ. №4, 2011. С. 206-216.

88. Воронова Л.К. Фінансове право України. Підручник. К.: Прецедент, 2006. 448 с.

89. Савченко Л.А. Правові основи фінансового контролю: Навч. посіб. К.: Юрінком Інтер, 2008. 504 с.

90. Про Національний банк України: Закон України від 20 травня 1999 року № 679-XIV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/679-14/print>

91. Статут Державної іпотечної установи: затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 17 липня 2009 р. № 768. URL: <https://www.kmu.gov.ua/npas/231023272>

92. Положення про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг: указ Президента України від 23 листопада 2011 року 1070/2011. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1070/2011>

93. Поліщук Н. В. Управління ризиками іпотечного кредитування сільського господарства. URL: <http://www.spilnota.net.ua/ua/article/id-1968/>

94. Холодна Ю.Є. Мінімізація ризиків іпотечного кредитування в сучасних умовах. Науковий вісник Херсонського державного університету. Випуск 17. Частина 4. 2016. - С. 122-127.

95. Іпотечне кредитування: проблеми та перспективи розвитку в Україні: інформаційно-аналітичний матеріал за ред. О. І. Кіреєва. – К. : Центр наукових досліджень НБУ, 2010. – 104 с.

96. Спіркін А. Р. Метод. URL:<http://vseslova.com.ua/word/%D0%9C%D0%B5%D1%82%D0%BE%D0%B4-64669u>

97. Філософія : Навч. посіб. для студ. вищ. навч. закл. / С. П. Щерба, В. К. Щедрін, О. А. Заглада; За заг. ред. С. П. Щерби. К. : МАУП, 2004. 216 с. URL: http://pidruchniki.com/11080803/filosofiya/ponyattya_metoda_metodologiyi

98. Нагорна Л. Метод. Політична енциклопедія. Редкол.: Ю. Левенець (голова), Ю. Шаповал (заст. голови) та ін. К.:Парламентське видавництво, 2011. 808 с.

99. Куйбіда В. С. Принципи і методи діяльності органів місцевого самоврядування: Монографія. К.: МАУП, 2004. 432 с.

100. Сова А.В. Науковий метод та його роль у пізнанні. URL: <http://znannya.org.ua/index.php/novini-znannya/nauka-i-suspilstvo/60-sotsialna-robota/288-naukovij-metod-i-jogo-rol-u-piznanni>

10. Атаманчук Г.В. Государственное управление: проблемы методологии правового исследования М.: Юрид. лит., 1975. 239 с.

102. Легеза Ю. Адміністративно-правові методи публічного управління у сфері використання природних ресурсів. Підприємництво, господарство і право. 2017. № 5. С.111-114

103. Бахрах Д.Н., Россинский Б.В., Стариков Ю.Н. Административное право: Учебник для вузов. 3-е изд., пересмотр, и доп. М.: Норма, 2007. 816 с.

104. Гарбуз Т.О. Форми і методи державного управління у сфері об'єктів промислової власності. International Scientific Journal. 2016. № 2. С. 142-144

105. Про банки і банківську діяльність: Закон України від 7 грудня 2000 року № 2121-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2121-14>

106. Положення про ліцензування банків: постанова Правління Національного банку України від 22.12.2018 № 149. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0149500-18#n1483>

107. Положення про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг: указ Президента України від 23 листопада 2011 року 1070/2011. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1070/2011>

108. Про організацію формування та обігу кредитних історій: Закон України від 23 червня 2005 року № 2704-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/2704-IV>

09. Колісник М.К. Проблеми та перспективи функціонування бюро кредитних історій України. Науковий вісник НЛТУ України. 2009. Вип. 19.2 . С. 208-218.

110. Стандарт надання, рефінансування та обслуговування іпотечних житлових кредитів: рішення Наглядової ради Державної іпотечної установи 11 вересня 2008 р. протокол №31. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0031534-08/sp:wide->

111. Про оцінку майна, майнових прав та професійну оціночну діяльність в Україні: Закон України від 12 липня 2001 року № 2658-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2658-14>

112. Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень: Закон України від 1 липня 2004 року № 1952-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1952-15>

113. Постанова Верховний Суд України по справі № 6-1534цс16 від 05.04.2017. URL: <https://oda.court.gov.ua/sud1590/pravovipoziciivsu/6-1534cs16>

114. Про практику застосування судами законодавства при вирішенні спорів, що виникають із кредитних правовідносин: постанова пленуму Вищого спеціалізованого суду України з розгляду цивільних і кримінальних справ від 30 березня 2012 р. № 5. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0005740-12>

115. Державна цільова соціально-економічна програма будівництва (придбання) доступного житла на 2010-2017 роки: постанова Кабінету Міністрів України від 11 листопада 2009 р. №1249. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1249-2009-%D0%BF>

116. Державна програма забезпечення молоді житлом на 2013-2020 роки: постанова Кабінету Міністрів України від 24 жовтня 2012 р. N 967. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/967-2012-%D0%BF>

117. Статистика. URL: www.molod-kredit.gov.ua/zhytlovi-prohramy/pilhove-molodizhne-kredytuvannia

118. Борисюк К.М. Система іпотечного кредитування в Україні: етапи становлення та проблеми розвитку. Наукові праці НДФІ. №4(33). 2005. С 242-245.

119. Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг: Закон України від 12.07.2001 № 2664-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2664-14#n351>

120. Про іпотечне кредитування, операції з консолідованим іпотечним боргом та іпотечні сертифікати: Закон України від 19.06.2003 № 979-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/979-15#o439>

121. Про адміністративні послуги: Закон України від 06.09.2012 № 5203-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5203-17#n83>

122. Про затвердження Положення про видачу небанківським фінансовим установам дозволу на здійснення емісії іпотечних сертифікатів: Розпорядження Держфінпослуг від 27.05.2005 № 4084. URL: <https://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z0691-05>

123. Про затвердження Положення про провадження діяльності небанківських фінансових установ, які здійснюють емісію іпотечних сертифікатів: Положення Держкомфінпослуг від 09.06.2005 N 4132. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0788-05/conv>

124. Про іпотечні облігації: Закон України від 22.12.2005 № 3273-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3273-15#n37>

125. Про затвердження Положення про порядок реєстрації випуску звичайних іпотечних облігацій, проспекту емісії, звіту про результати розміщення іпотечних облігацій, погашення та скасування реєстрації випуску іпотечних облігацій: затв. рішенням НКЦПФР від 28.08.2014 № 1118. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1143-14>

126. Деякі питання Державної іпотечної установи: Постанова Кабінету Міністрів України від 8 жовтня 2004 р. № 1330. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1330-2004-%D0%BF>

127. Про ліцензування видів господарської діяльності: Закон України від 02.03.2015 № 222-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/222-19>

128. Про державне регулювання ринку цінних паперів в Україні: Закон України від 30.10.1996 № 448/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/448/96-%D0%B2%D1%80>

129. Про затвердження Порядку та умов видачі ліцензії на провадження окремих видів професійної діяльності на фондовому ринку (ринку цінних паперів): Рішення НКЦПФР від 14.05.2013 № 817. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0854-13>

130. Про цінні папери і фондовий ринок: Закон України від 23.02.2006 № 3480-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3480-15>

131. Концепція створення національної системи іпотечного кредитування: розпорядження Кабінету Міністрів України від 10 серпня 2004 р. № 559-р. URL: <https://www.kmu.gov.ua/ua/npras/7871474>

132. Демків Р.Я. Правове регулювання як юридичне явище: окремі аспекти розуміння. Науковий вісник Ужгородського національного університету, 2015. Випуск 34. Том 1. С.19-23.

133. Баришніков А. Г. Адміністративно-правове регулювання сфери банківського кредитування в Україні: автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.07. Запоріжжя, 2009. 21 с.

134. Мохова Ю. Л. Державне регулювання іпотечного кредитування: зарубіжний досвід. Менеджер. 2014. №. 1. С. 208-215.

135. Бугайчук К.Л. Публічне адміністрування: теоретичні засади та підходи до визначення. Право і безпека. 2017. Т. 66. №. 3. С. 38-44.

136. Гоголев А.М. Публичное администрирование как правовая категория. Экономика. Налоги. Право. 2015. №3. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/publichnoe-administrirovanie-kak-pravovaya-kategoriya>

137. Волков А. М. О юридической конструкции понятия «публичное администрирование». Административное и муниципальное право. 2014. № 6. С. 503–510.

138. Квіт Н. М. Поняття та структура системи іпотечного кредитування. Форум права. 2009. № 1. С. 242–251. URL: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2009-1/09knmcik.pdf>

139. Прокопенко В. Ю., Юхно М. Т. Регулююча роль держави в розвитку іпотечного кредитування землі. Економіка та управління національним господарством. – 2010. – №3. – С. 19- 22.

140. Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг: Закон України від 12.07.2001 № 2664-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/2664-14>

141. Про споживче кредитування : Закон України від 15.11.2016 № 1734-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/1734-19>

142. Звіт про фінансову стабільність: системні ризики помірні, проте можуть зрости у 2018 році. URL: <https://www.bank.gov.ua/news/all/zvit-pro-finansovu-stabilnist-sistemni-riziki-pomirni-prote-mojut-zrosti-u-2018-rotsi>

143. Німко О. Б. Адміністративно-правове регулювання державного молодіжного житлового кредитування : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Німко Ольга Борисівна. – К., 2008. – 174 с.

144. Про сприяння соціальному становленню та розвитку молоді в Україні: Закон України від 05.02.1993 № 2998-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/2998-12>

145. Конституція України : Конституція України; Верховна Рада України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>

146. Про затвердження Державної програми забезпечення молоді житлом на 2013-2020 роки : Постанова Кабінету Міністрів України; Програма, Паспорт, Заходи від 24.10.2012 № 967. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/967-2012-%D0%BF>

147. Статут Державної спеціалізованої фінансової установи «Державний фонд сприяння молодіжному житловому будівництву», затверджений Наказом Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального

господарства України. URL: https://www.molod-kredit.gov.ua/images/Statut_Derzhmolodzhytlo.pdf

148. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо сприяння іпотечному кредитуванню : Закон України від 05.07.2012 № 5059-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/5059-17>

149. Про затвердження Порядку здешевлення вартості іпотечних кредитів для забезпечення доступним житлом громадян, які потребують поліпшення житлових умов : Постанова Кабінету Міністрів України; Порядок від 25.04.2012 № 343. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/343-2012-%D0%BF>

150. Про затвердження Державної програми забезпечення молоді житлом на 2013-2020 роки : Постанова Кабінету Міністрів України; Програма, Паспорт, Заходи від 24.10.2012 № 967. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/967-2012-%D0%BF>

151. Пільгове молодіжне кредитування: відомості із офіційного веб-сайту Державний фонд сприяння молодіжному житловому будівництву. URL: <https://www.molod-kredit.gov.ua/zhytlovi-prohramy/pilhove-molodizhne-kredytuvannia>

152. Про Державну іпотечну установу : Постанова Кабінету Міністрів України; Статут, Положення, Склад колегіального органу від 17.07.2009 № 768. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/768-2009-%D0%BF>

153. Про затвердження Порядку забезпечення Державною іпотечною установою поліцейських та осіб рядового і начальницького складу служби цивільного захисту житлом на умовах фінансового лізингу : Постанова Кабінету Міністрів України; Порядок від 14.11.2018 № 1201. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/1201-2018-%D0%BF>

154. Про судоустрій і статус суддів : Закон України від 02.06.2016 № 1402-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/1402-19>

155. Про іпотеку : Закон України від 05.06.2003 № 898-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/898-15>

156. Про затвердження переліку документів, за якими стягнення заборгованості провадиться у безспірному порядку на підставі виконавчих

написів нотаріусів : Постанова Кабінету Міністрів України; Перелік від 29.06.1999 № 1172. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/1172-99-%D0%BF>

157. Про виконавче провадження : Закон України; Перелік від 02.06.2016 № 1404-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/1404-19>

159. Про основи соціального захисту бездомних осіб і безпритульних дітей: Закон України від 02.06.2005 № 2623-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/2623-15>

160. Постанова Верховного Суду від 12 листопада 2018 у справі № 161/4988/15 (провадження № 61-31665св18). URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua>

161. Постанова Верховного Суду України від 09 листопада 2016 року у справі № 6-2469цс16. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua>

162. Гарантування вкладів фізичних осіб в Україні [Буклет].– К: Фонд гарантування вкладів фізичних осіб, USAID, б.р.– 8 с.

163. Про систему гарантування вкладів фізичних осіб: Закон України від 23 лютого 2012 року № 4452-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4452-17/print>

164. Тищенко В.В. Система гарантування вкладів фізичних осіб як чинник економічної безпеки банківської діяльності в Україні. Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. 2017, №2 (24). С. 88-92 . URL: <http://www.vestnik-econom.mgu.od.ua/journal/2017/24-2-2017/21.pdf>

165. Олексин А.Г., Дембіцька А.В. Фонд гарантування вкладів фізичних осіб в Україні: основні напрями діяльності та подальше вдосконалення Глобальні та національні проблеми економіки. Випуск 23. 2018. С.512-517.

166. Бучко І.Є. Основні засади функціонування фонду гарантування вкладів фізичних осіб у системі банківської безпеки. Економіка і суспільство. Випуск №5. 2016. С. 325-329.

167. Про Кабінет Міністрів України: Закон України від 27 лютого 2014 року № 794-VII . URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/794-18/print>

168. Про Національну поліцію: Закон України від 2 липня 2015 року № 580-VIII . URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/580-19>

169. Хто торгує повітрям на ринку нерухомості. 19 грудня 2012. Антоніна Бажан . URL: <https://www.epravda.com.ua/publications/2012/12/19/351676/>

170. Руденко З.М. Діяльність фонду гарантування вкладів фізичних осіб та його співпраця з Національним Банком України. Науковий вісник НЛТУ України. 2014. Вип. 24.7. С. 286-291.

171. Даниленко А. Еволюція системи гарантування вкладів в Україні до світових стандартів: макропруденційний аспект. Visnyk of the National Bank of Ukraine. 2017, No. 242. P. 15-30.

172. Афери колекторів. Як не сплачувати борги, яких ви не створювали. 10.09.18. Дмитро Сінченко. URL: https://biz.censor.net.ua/resonance/3085103/aferi_kolektorv_yak_ne_splachuvati_borgi_yakih_vi_ne_stvoryuvali

173. Заславська О. І. Тенденції розвитку гарантування вкладів фізичних осіб в Україні. Вісник Волинського інституту економіки та менеджменту. 2016, №16. С. 121-129.

174. Упійманій на хабарі чиновниці Фонду гарантування вкладів призначили заставу більшу, ніж Насірову. 9 червня 2017 . URL: https://tsn.ua/ukrayina/pecherskiy-sud-obrav-zapobizhniy-zahid-zatrimaniy-na-habari-chinovnici-fondu-garantuvannya-vkladiv-943178.html?fbclid=IwAR22y9FaMyAfp_jVkc1D-S1uA8NFo39FekgwIVuleN-fbiP-gKTVwdGgUg

175. Реструктуризація іпотечних кредитів є механізмом захисту інтересів як кредиторів, так і боржників. 25.06.2019 . URL: <http://www.fg.gov.ua/231-pres-reliz-fgv/43090-restrukturyzatsiia-ipotechnykh-kredytiv-ie-mekhanizmom-zakhystu-interesiv-iak-kredytoriv-tak-i-borzhnykiv>

176. Дребот Н.П. Фонд гарантування вкладів фізичних осіб в Україні: діяльність і перспективи розвитку. Вісник Ун-ту банківської справи Нац. банку України. 2015. № 2 (23). С. 27-34.

177. Скірка А.С., Адамик Б.П. Проблематика фінансової діяльності Фонду гарантування вкладів фізичних осіб // Глобальні та національні проблеми економіки.– Випуск 19. 2017.– С. 462- 468.

178. Deposit Guarantee Fund (Фонд гарантування вкладів фізичних осіб) @fg.gov.ua . URL: https://www.facebook.com/fg.gov.ua/?ref=br_rs

179. Фонд гарантування вкладів фізичних осіб . URL: www.fg.gov.ua/

180. За липень 2019 року кредиторам неплатоспроможних банків виплачено 807,38 млн грн. 02.09.2019 . URL: <http://www.fg.gov.ua/>

181. У січні-липні 2019 року загальна сума надходжень до неплатоспроможних банків склала майже 5 млрд грн. 30.08.2019 . URL: <http://www.fg.gov.ua/>

182. Рада громадського моніторингу . URL: <http://www.fg.gov.ua/rada-hromadskoho-monitorynhu>

183. Фінансова правопросвіта . URL: <http://www.fg.gov.ua/fin-prosvita>

184. Гербич Л.А. Моделі іпотечного кредитування та їх використання в Україні. URL: https://essuir.sumdu.edu.ua/bitstream/123456789/54324/5/Herbych_Models.pdf

185. Паляничко Н.І. Світовий досвід розвитку земельно-іпотечного кредитування. Інвестиції: практика та досвід. 2016. № 17. С. 59-63.

186. Першин В.Г. Організаційно-правове забезпечення впровадження іпотечного кредитування в Україні: автореф. дис. кандидата юридичних наук: спец. 12.00.07. 2005. 21 с.

187. Свистун Л.А., Довгаль Ю.С. Іпотечне кредитування в Україні: сучасні проблеми та фактори розвитку: монографія. Полтава: ПолтНТУ, 2014. 162 с.

188. Шестопалов П. Зарубіжний досвід державної політики у сфері іпотечного кредитування молодіжного житлового будівництва. Вісник Національної академії державного управління. 2009. Вип. 2. С. 323-332.

189. Спаських Н.М. Зарубіжний досвід розвитку іпотечного кредитування. Збірник наукових праць ЧДТУ. Випуск 21. С. 72-74.

190. Кречотень І.М. Європейський досвід ринку іпотечного кредитування. Економіка і регіон. ПолтНТУ, 2015. №6 (55). С. 82-86.

191. Bank of America. URL: <https://www.bankofamerica.com/>

192. Citigroup. URL: <https://www.citigroup.com/citi/>

193. IMPAC Mortgage Holdings. URL: <https://www.impacompanies.com/>

194. JPMorgan Chase. URL:

<https://www.jpmorganchase.com/corporate/About-JPMC/about-us.htm>

195. Wells Fargo. URL: <https://www.wellsfargo.com/>

196. Fannie Mae and Freddie Mac. URL:

<https://www.fhfa.gov/SupervisionRegulation/FannieMaeandFreddieMac/Pages/About-Fannie-Mae---Freddie-Mac.aspx>

197. American Capital Agency Corp. URL: <https://agnc.com/>

198. Annaly Capital Management. URL: <https://www.annaly.com/about-annaly>

199. ARMOUR Residential REIT. URL:

<http://www.armourreit.com/CorporateProfile>

200. CYS Investments Inc. URL: <https://twoharborsinvestment.com/company/>

201. Hatteras Financial Corp. URL: <https://ru.investing.com/equities/hatteras-financial-corp-company-profile>

202. У США зростає попит на житло. Що відбувається?
<https://www.ffin.ua/news/59-u-ssha-zrosta%D1%94-popyt-na-dgytlo-csho-vidbuva%D1%94tsya>

203. Заборгованість по іпотечним кредитам. URL:

<https://www.federalreserve.gov/data/mortoutstand/current.htm>

204. Левченко Н.М. Світова практика державного регулювання іпотеки земель сільськогосподарського призначення. Теорія та практика державного управління. Вип. 3 (30). С. 1-9. URL: <http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/tpdu/2010-3/doc/3/16.pdf>.

205. Омельчук В.О. Досвід США та Європи в розбудові житлової іпотеки: перспективи для України. Економіка та держава. 2010. № 10. С. 29-32. URL: http://www.economy.in.ua/pdf/10_2010/8.pdf

206. Deutsche Kommunalbank. URL: <https://books.google.com.ua/books?id=J0LrCAAAQBAJ&pg=PA79&lpg=PA79&dq=Deutsche+Kommunalbank&source=bl&ots=XoKdiZMj4n&sig=ACfU3U070KuY438uoBkJpZL-KQZ1cBgShw&hl=uk&sa=X&ved=2ahUKEwijsezP-afmAhWcAxAIHeXFDCUQ6AEwEHoECAYQAQ#v=onepage&q=Deutsche%20Kommunalbank&f=false>

207. Решетуша Н.І. Організація та перспективи розвитку іпотечного кредитування в Україні: дипломна робота за освітньо-кваліфікаційним рівнем «магістр». Тернопіль, 2013. 129 с. URL: <http://dspace.tneu.edu.ua/bitstream/316497/1811/1/Reshetukha%20N.I.,%20BSm-52.pdf>

208. Васьківська К.М. Адміністративно-правові засади регулювання пільгового житлового кредитування молоді в Україні: дис. на здобут. наук. ступ. канд. юрид. наук (доктора філософії) за спец. 12.00.07 (адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право). Університет державної фіскальної служби України. Ірпінь, 2018. 239 с.

209. Святокум І.О. Досвід запровадження іпотечних цінних паперів у країнах Центральної Європи. Вісник Чернігівського державного технологічного університету. 2012. № 4(62). С. 277-282.

210. Білик О. І. Аналіз цінової політики в Україні і Польщі. Соціально-економічні проблеми сучасного періоду України. 2016. Вип. 2. С. 78-81.

211. Берещак В. Іпотека до кращих часів. Коли буде доступна іпотека в Україні. URL: <https://investment-estate.com/uk/novosti/ipoteka-do-luchshih-vremen-kogda-budet-dostupnaya-ipoteka-v-ukraine>

212. Чорновалов Є. Віддати банку менше: Данія першою у світі запровадила від'ємні ставки за іпотекою. А що в Україні? URL: <https://thepage.com.ua/ua/real-estate/viddati-banku-menshe-daniya-pershoyu-u-sviti-zaprovadila-vidyemni-stavki-za-ipotekoyu-a-sho-v-ukrayini>

213. Осипов А.В. Проблеми іпотечного кредитування в сучасній економіці України. Агросвіт. 2012. № 12. С. 48-52. URL: http://www.agrosvit.info/pdf/12_2012/12.pdf

214. Калашник Я. Іпотека на карті світу: в Європі у кілька разів дешевше, ніж у нас. URL: https://www.irf.ua/ipoteka_na_karti_svitu_v_evropi_u_kilka_raziv_deshevshe_nizh_u_nas/

Додаток А

**АДВОКАТСЬКЕ ОБ'ЄДНАННЯ
«ЦЕНТР ПРАВОВОГО КОНСАЛТИНГУ»**

ЄДРПОУ 3826063

Бул. Саксаганського, 121, оф. 1, Київ, 01032

АКТ

впровадження матеріалів дисертаційного дослідження
Авраменко Ярослави Петрівни
на тему "Адміністративно-правове забезпечення іпотечного
кредитування в Україні"

АДВОКАТСЬКЕ ОБ'ЄДНАННЯ "ЦЕНТР ПРАВОВОГО КОНСАЛТИНГУ" в особі директора Нонка Артура Вікторовича, цим актом підтверджує впровадження результатів дисертаційного дослідження Я.П. Авраменко на тему "Адміністративно-правове забезпечення іпотечного кредитування в Україні" у практичну діяльність організації.

Зокрема, матеріали публікацій та напрацьований текст дослідження щодо правового регулювання публічного управління в сфері іпотечного кредитування, діяльності суб'єктів державної влади України та актуальний іноземний досвід використовуються у практичній діяльності АДВОКАТСЬКОГО ОБ'ЄДНАННЯ "ЦЕНТР ПРАВОВОГО КОНСАЛТИНГУ" щодо захисту прав та законних інтересів учасників спорів щодо іпотеки та дотичних кредитних відносин.

Директор



В. НОНКО

» 02.09 2019 р.

Додаток Б



№ 01-10/06 від 31.01.2020

АКТ
про впровадження матеріалів дисертації
Авраменко Ярослави Петрівни
"Адміністративно-правове забезпечення
іпотечного кредитування в Україні"

Асоціація українських банків в особі Дубаса Андрія Богдановича, цим актом підтверджує, що результати дисертаційного дослідження Ярослави Авраменко на тему "Адміністративно-правове забезпечення іпотечного кредитування в Україні" використовуються практичній діяльності організації.

Зібрані в процесі дослідження матеріали щодо законодавчих основ іпотечного кредитування, повноважень різних державних та актуальні підходи громадського правозахисту й адвокації корисні для роботи Асоціації українських банків та використовуються у її діяльності із захисту прав учасників іпотечного кредитування.

З повагою,
Андрій Дубас

Президент Асоціації українських банків

